



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

FELIPE SERPA AGUILAR

Capacidades dinâmicas na revisão do Planejamento Estratégico: interpretação de informações sobre o ambiente externo no Tribunal de Contas da União.

Brasília – DF

2016

FELIPE SERPA AGUILAR

**CAPACIDADES DINÂMICAS NA REVISÃO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: interpretação de
informações sobre o ambiente externo no Tribunal de
Contas da União.**

Monografia apresentada ao
Departamento de Administração como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Dra. Doriana
Daroit

Brasília – DF

2016

Aguilar, Felipe Serpa.

Capacidades dinâmicas na revisão do planejamento estratégico: interpretação de informações sobre o ambiente externo no Tribunal de Contas da União / Felipe Serpa Aguilar. – Brasília, 2016.

60 f. : il.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2016.

Orientador: Prof. Dra. Doriana Daroit, Departamento de Administração.

1. Planejamento Estratégico. 2. Capacidades Dinâmicas. 3. Ambiente Externo. 4. Balanced Scorecard I. Título.

FELIPE SERPA AGUILAR

**CAPACIDADES DINÂMICAS NA REVISÃO DO
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: a interpretação de
informações sobre o ambiente externo no Tribunal de
Contas da União.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do
(a) aluno (a)

Felipe Serpa Aguilar

Dra, Doriana Daroit
Professor-Orientador

Dr, Luiz Fernando Macedo Bessa,
Professor-Examinador

Ma, Urânia Flores da Cruz Freitas
Professor-Examinador

Brasília, 9 de Dezembro de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, meu maior exemplo de vida. À Professora Dra. Dorianana, por todo o apoio. Aos meus pais, irmãos e amigos que me ajudaram tantas vezes e a todos da equipe da Seplan no TCU pela colaboração.

RESUMO

Conforme a necessidade, organizações estão constantemente passando por um processo de análise interna para reinterpretação de suas estratégias e vislumbrar a necessidades de implementar ações e formular objetivos assertivos quanto ao seu processo de negócio. Observando os possíveis impactos da negligência no tratamento das informações referentes ao ambiente externo pela organização, para o sucesso de sua estratégia, este trabalho tem o objetivo de realizar um estudo de caso sobre o levantamento de diagnóstico do ambiente externo pelo Tribunal de Contas da União. Foi realizada uma análise deste levantamento através da ótica de capacidades dinâmicas organizacionais e foi preterido que se pudesse estudar como a metodologia do Planejamento estratégico, adotada pelo TCU, está utilizando as informações sobre este ambiente externo, na revisão do seu planejamento estratégico. Foi esperado então, que se pudesse concluir se a metodologia está prestando o devido suporte esperado para a organização no que diz respeito às suas peculiaridades.

Palavras-chave: Planejamento estratégicos. Capacidades dinâmicas. Ambiente Externo. Balanced Scorecard.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1 – Representação do Mapa Estratégico.....	16
Imagem 2 – Exemplificação das ondas no ciclo estratégico por gestão.....	31
Imagem 3 – Linha do tempo do Planejamento Estratégico no TCU.....	33
Imagem 4 – Diagrama do fluxo para levantamento de diagnóstico.....	47
Imagem 5 – Matriz de delimitação de cenários TCU 2015-2021.....	48

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 – Rotinas envolvidas com capacidades dinâmicas.....	23
Quadro 2 – CDs no levantamento de informações para diagnóstico.....	45
Quadro 3 – Delimitação de cenários prospectivos TCU 2015-2021.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BSC – Balanced Scorecard

PE – Planejamento Estratégico

PET – Planejamento Estratégico do Tribunal

GPD – Gestão Por Diretrizes

K&N – Kaplan & Norton

TCU – Tribunal de Contas da União

Seplan – Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

ASPAR – Assessoria Parlamentar do TCU

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1 Contextualização.....	10
1.2 Problema de pesquisa.....	11
1.3 Objetivo geral.....	11
1.4 Objetivos Específicos.....	11
1.5 justificativa.....	12
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	13
2.1 Planejamento estratégico.....	13
2.1.1 Balanced Scorecard.....	16
2.1.2 Mapas estratégicos.....	17
2.1.3 Mapas estratégicos no setor público.....	20
2.2. Capacidades dinâmicas.....	21
2.3 Rotinas.....	24
3.0 METODOLOGIA.....	27
3.1 Tipologia de pesquisa.....	27
3.2 Instrumento de pesquisa e procedimento de coleta de dados.....	28
3.3 Procedimento de análise de dados.....	30
4.0 RESULTADOS.....	32
4.1 Processo evolutivo de planejamento estratégico no TCU e maturidade na fase de diagnóstico.....	32
4.1.1 Fases de revisão do planejamento estratégico no TCU.....	38
4.1.2 Diagnóstico institucional.....	40
4.2 Capacidade dinâmicas na revisão do PET.....	43
4.2.1 Capacidades dinâmicas no levantamento de diagnóstico.....	44
4.2.2 Análise do ambiente: prospecção de cenários.....	48
5 CONCLUSÕES.....	52
5.1.1 Limitações da pesquisa.....	55
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Dada a realidade flutuante das demandas sociais, inovações e planejamentos em organizações de segmentos distintos se fazem cada vez mais necessárias para a sua perpetuidade, visto que existe uma grande concorrência entre elas. Já dizia GROOT E LUKKA (2000), a atuação das organizações não é isolada, mas faz parte de uma interação, de uma cadeia de valor composta por entidades que competem e provocam pressões, respondidas com ações. “Direcionada pela estratégia, a organização sofre influência de várias maneiras nas atividades que desenvolve, a fim de proporcionar inovação de modo contínuo e perene” (Frezatti, Bido, Cruz, Machado, 2013). Dessa forma, tanto o setor público quanto o privado, são submetidos à necessidade de planejar, para conseguir atender as expectativas de seus clientes finais.

A maioria das organizações que fazem uso do planejamento estratégico em suas gestões, usam da metodologia do Balance Scorecard, desenvolvidas por Kaplan & Norton. Estes autores propõem que o BSC traduza a visão e a estratégia da organização em objetivos e métricas, por meio das dimensões descritas no modelo. É enfatizada, assim, a importância do ato de planejar, indicando que o BSC não seria apenas um sistema de controle (Kaplan & Norton, 1996), mas que pode também fornecer orientações quanto ao desdobramento da organização.

Mesmo fornecendo uma série de diretrizes que abrangem boa parte da organização, o ambiente interno é apontado como o principal foco de atenção, negligenciando-se, assim, o tratamento de estímulos externos e de variáveis que possam captar a tensão dinâmica da organização (Frezatti, Bido, Cruz, Machado, 2013). Dessa forma, podemos concluir que o BSC deixa a desejar nas vertentes de desdobramentos do ambiente externo¹, incluindo mudanças econômicas e políticas, principalmente no que tange à junção com a análise dos fatores internos e na forma como estes estão impactando a empresa durante o ciclo estratégico, prejudicando assim, o tratamento destas informações externas para auxílio na formulação e desdobramento da estratégia.

¹ Ambiente externo é tudo que está acontecendo fora da organização e pode causar impacto no andamento das atividades organizacionais. Geralmente estão atrelados às flutuações de demandas mercadológicas.

O foco do planejamento estratégico organizacional, se refere ao alcance de metas e objetivos traçados, seguindo diretrizes que guiam à resultados esperados. Estes objetivos estão fortemente atrelados a soluções de situações, identificadas pelas organizações, como pontos a serem melhorados e otimizados ou verdadeiros problemas a serem superados, sendo que estes podem estar atrelados a uma percepção formal ou informal da realidade do ambiente externo. Sendo assim, sabendo que as capacidades internas à organização podem impactar o desdobramento da estratégia, surge a necessidade de se encontrar um meio termo entre estes fatores para aprimorar a formulação do planejamento.

1.1 Contextualização

Tribunais são instâncias administrativas superiores que se fundamentam prioritariamente em julgar processos originários de instâncias inferiores. Geralmente é composta de uma determinada quantidade de juízes para o julgamento destes processos. O Tribunal de Contas da União possui a finalidade de julgar as contas públicas no que tange à utilização dos recursos captados pelo Estado, ou seja, controlar, fiscalizar e julgar o uso da verba pública pelos agentes do Estado e outros órgãos públicos. Outra de suas finalidades é “julgar as contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário” (Institucional - TCU).

O Tribunal de Contas da União, no seu papel de órgão fiscalizador, está constantemente buscando pela otimização de suas ações, tendo como missão atualmente “Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo”. Este controle externo é o carro chefe de suas execuções, que resulta no parecer do tribunal perante as fiscalizações. É sabido, que dada a finalidade para a qual o tribunal de contas foi criado, a natureza de sua atividade pode sofrer apenas leves flutuações, sem previsões de mudanças radicais nas suas finalidades.

Dessa forma, sabendo que sua atividade fim não sofrerá grandes modificações em períodos de transição, como as mudanças de governo, e, sabendo também que se constitui de um órgão público que não possui marco de finalização

de suas atividades, a necessidade de grande reformulação dos planejamentos estratégicos foi repensada. Foi instaurado assim um modelo de revisão do planejamento, que visa atualizar seus objetivos para um novo ciclo de gestão. Estes objetivos são reestudados e reinterpretados para observar o seu significado para as atividades do TCU e também quanto a sua atualidade para o mercado e da entrega de resultado para seus clientes.

Levando em consideração o objetivo que este trabalho pretende estudar no que diz à revisão metodológica, a atuação do tribunal nos processos de revisão é pertinente e serve como uma base ideal para interpretação e análise do uso de ferramentas de planejamento, visto que faz uso de ferramentas mundialmente utilizadas e possui uma reconhecida maturidade quanto ao desenvolvimento de sua estratégia.

1.2 Problema de Pesquisa

Existe uma vasta gama de variáveis externas às organizações que podem apresentar riscos ou ao mínimo interferir na sua gestão, assim, é de se esperar que informações sobre o ambiente externo sejam levantadas e analisadas pelos gestores e que sejam formuladas soluções que estejam alinhadas com as capacidades organizacionais. Para tal abordagem, buscou-se analisar as capacidades dinâmicas desenvolvidas ao longo do processo de formulação e posteriores revisões do Planejamento do Tribunal e estudar como a metodologia adotada está utilizando as informações do ambiente externo no processo de revisão do Planejamento Estratégico.

A análise de problemática se fundamenta nas dificuldades encontradas no desdobramento da formulação do planejamento para levantar e tratar as informações referentes ao ambiente externo no que diz respeito ao uso de ferramentas e metodologias.

1.3 Objetivo Geral

Com este trabalho, se busca realizar uma análise crítica da metodologia de Planejamento Estratégico adotada pelo Tribunal de Contas da União, no que se refere a coleta, tratamento e utilização de informações sobre o ambiente externo que serão usadas na revisão do planejamento

Deseja-se também observar como a metodologia de Planejamento Estratégico está utilizando as capacidades dinâmicas da organização com foco em analisar o ambiente externo e como estas informações estão sendo usadas no processo de revisão.

1.4 Objetivos Específicos

- Identificar a existência de rotinas de coleta de informações sobre o ambiente externo do TCU e quais dessas rotinas estão atreladas à metodologia usada no Planejamento.
- Descrever estas rotinas, registrando a forma como as informações do ambiente externo são coletadas e tratadas;
- Verificar como a interpretação do ambiente externo está sendo inserida no planejamento estratégico.

1.5 Justificativa

A apontada possível negligência do tratamento dos fatores externos, direcionou a um interesse de estudar a vertente de desdobramento da utilização das ferramentas de Planejamento na coleta e interpretação de informações deste ambiente. Uma vez que a negligencia desta fase pode impactar negativamente o sucesso dos resultados finais na consolidação de uma estratégia sólida e adaptada para a organização, foi pensado em realizar um estudo de caso da aplicação desta metodologia para comparação entre a literatura e a utilização real pelo Tribunal de

Contas da União. O TCU, por se tratar de um órgão de fiscalização com atuação nacional, precisa traçar diretrizes e ações estratégicas que permitam melhoria contínua de seus processos. Dessa forma, a escolha da utilização deste órgão para a realização da pesquisa advém do uso adotado por eles do BSC, por se tratar da metodologia mais adotada no contexto atual de PE, e, por se tratar de uma empresa de grande porte, com anos de experiência em Planejamento. O TCU, se enquadra assim, como um órgão passível de fornecer as informações necessárias para a observação dos objetivos propostos, principalmente no que tange à utilização da metodologia estudada e da utilização de rotinas estratégicas, trabalhadas nesta pesquisa dentro das capacidades dinâmicas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A bibliografia utilizada para fundamentação da pesquisa, abrangeu a temática de planejamento estratégico e sua principal ferramenta de desdobramento, o *Balanced Scorecard*, atualmente utilizada pelo TCU. O presente capítulo busca se referir aos conceitos básicos da metodologia, sem discriminar sua aplicabilidade em setores econômicos, apontando apenas as principais diferenças encontradas quanto à adaptação da metodologia para estes setores.

2.1 Planejamento Estratégico

Oriunda da famosa “arte do general”, a origem da palavra Estratégia está atrelada à condução de um líder para atingir um objetivo específico, geralmente se referindo à superação e vitória sobre um inimigo.

O Planejamento estratégico, da mesma forma, teve fundamento em conceitos oriundos dos estudos sobre estratégia. Este, porém, está mais próximo de uma realidade mercadológica e organizacional, que foca principalmente nos seus consumidores finais. Já diziam Kaplan & Norton em seu livro Mapas Estratégicos (2004), a estratégia de uma organização descreve como ela pretende criar valor para seus acionistas, clientes e cidadãos. Para descrever tal ato, eles abordam uma cadeia de consequências como exemplificação para a necessidade de implementação de um planejamento estratégico nas organizações:

“Sem uma descrição abrangente da estratégia, os executivos não podem divulgar com facilidade a estratégia entre si e compartilhá-la com os funcionários. Sem o entendimento comum da estratégia, os executivos são incapazes de promover o alinhamento em torno dela. E, sem alinhamento, os executivos não têm condições de implementar suas novas estratégias no novo ambiente de competição global, desregulamentação, soberania dos clientes, avanços

tecnológicos e vantagem competitiva originada pelos ativos intangíveis, principalmente capital humano e da informação”.

É possível observar que a delimitação de uma estratégia organizacional tenta prever um status ao qual a empresa deseja atingir dentro de um período de tempo. Assim, o planejamento estratégico vem em resposta para auxílio na delimitação de um objetivo e estruturação do andamento para atingi-lo. Porém, nada seria definitivamente possível se o ambiente externo não fosse utilizado como base fundamental de análise.

Kotler (1975), grande produtor intelectual no ramo de marketing, propõe o seguinte conceito: “O Planejamento Estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente”. Ele ainda propõe que a direção do planejamento engloba os seguintes itens: âmbito de atuação, macro políticas, políticas funcionais, filosofia de atuação, macro estratégia, estratégias funcionais, macro objetivos e objetivos funcionais, todos fazendo parte do processo de elaboração. Estes itens estão dispostos seguindo um raciocínio lógico, estabelecendo primeiramente um escopo possível para atuação, quais atitudes e como podem ser tomadas, delimitação estratégica e definição de objetivos, entendendo assim, que o processo de planejamento estratégico possui um ritual processual para ser realizado.

Seguindo este pensamento, é importante destacar que dentro de um escopo de atuação, existem uma série de fatores que devem ser considerados, sendo o ambiente externo um dos mais importantes. A finalidade do PE geralmente se fundamenta em atingir a Missão institucional. Em órgãos públicos esta realidade não é diferente. Porém nelas, a Missão institucional está quase sempre instruída para, de alguma forma, atender aos anseios da sociedade. Dito isso, a formulação de um PE para determinado órgão nunca poderá estar voltada para si própria, necessitando de uma análise do ambiente externo, principalmente no que tange aos anseios de seus clientes.

Segundo Ansoff (1990), apenas uma quantidade restrita de empresas faz uso do verdadeiro Planejamento Estratégico. Grande parte delas apenas fazem uso de suas experiências e aprendizados acumulados para fomentar melhorias em suas gestões. Este pode ser considerado um modelo antiquado para empresas que atuam em ambientes competitivos. No setor público, esta realidade é ainda menos

factível, visto que melhorias públicas devem ser contínuas. Sendo assim, tem-se que o conceito de planejamento estratégico está focando em fatores como a análise organizacional e integração com o ambiente inserido, mas nem todas as organizações estão aptas a lidar com planejamento estratégico a nível operacional e conseguem desempenhar o papel de forma satisfatória, principalmente quando surge a constatação da necessidade de criação de cenários prospectivos como fatores de condução das decisões estratégicas.

Espera-se que estes cenários pudessem de alguma forma apontar direcionamentos da estratégia para os objetivos instaurados. Porter (1985), nos aponta que a instituição de cenários permite que sejam criadas visões de futuro sólidas e que estes cenários podem representar uma importante ferramenta para a estratégia. Schwartz (2003), afirma que são vários os fatores que podem ser constatados para a delimitação de cenários, mas destaca que três deles são principais para qualquer contexto. O primeiro é que, independente da gestão, sempre haverá surpresas. O Nível de impacto delas pode ser diferente, mas o levou a constatar sua segunda afirmação, a de que é possível lidar com elas. Isso o levou a observar o ponto crítico para a eficiência da criação de cenários e sua terceira constatação, onde afirmar que muitas destas surpresas podem ser previstas, sendo possível até, supor, com uma margem de erro relativamente pequena, como a maioria delas procederá.

Marcial & Grumbach (2004) e Schwartz (2003) destacam ainda que a ferramenta de cenários funciona principalmente para melhorar o processo decisório. Os autores afirmam que o processo reflexivo sobre o futuro permite que as organizações estejam mais facilmente preparadas para lidar com situações adversas ou ainda podem influenciá-los se tiverem empregado esforços suficientes nestas reflexões. Marcial (2004) destaca principalmente que os cenários representam a ferramenta mais adequada para lidar com cenários turbulentos e incertos. Porém, os cenários em si não apresentarão significância se não forem devidamente traduzidos na estratégia.

Assim, surge a necessidade de buscar uma padronização do modelo de planejamento estratégico, buscando o uso de ferramentas gerenciais estruturadas e disseminadas para uso comum. A principal destas ferramentas para o PE é o BSC, ferramenta esta que buscou trazer uma perspectiva abrangente e integrada da estratégia nas organizações.

2.1.1 Balanced Scorecard (BSC)

O BSC (Balanced Scorecard), foi introduzido por Kaplan & Norton em 1992 em um artigo da Harvard Business Review, revista americana da conceituada universidade de Harvard. Os estudos de Kaplan e Norton os fizeram crer que se as empresas almejassem aprimorar o gerenciamento de seus ativos intangíveis, era então preciso que estes ativos estivessem integrados tanto à sua forma de mensuração quanto ao sistema de gestão em si.

Como exposto pelos autores em Mapa Estratégicos, o BSC virou uma ferramenta de gestão a partir de sua propagação para empresas de mercado, órgãos públicos e organizações sem fins lucrativos. Foi amplamente adotada por organizações em várias partes do mundo, o que possibilitou a ampliação e aprofundamentos dos estudos dos autores.

Ainda em Mapa Estratégicos, K&N abordam os fundamentos do BSC sobre a perspectiva dos gestores que interligaram seus sistemas gerenciais ao BSC e, por conseguinte, à estratégia organizacional. Concluíram, por fim, um princípio fundamental do BSC: “O que se pode se medir, se pode gerenciar”. Assim, surge uma nova perspectiva sobre os indicadores organizacionais e as informações que podem ser extraídas deles, reafirmando que apresentam não somente a realidade da empresa, como também pode servir para a idealização de sua estratégia.

A metodologia do BSC pressupõe que a escolha dos indicadores para a gestão de uma empresa não deve se restringir a informações econômicas e financeiras. Da mesma forma que não é possível realizar um voo seguro baseando-se apenas no velocímetro de um avião, indicadores financeiros não são suficientes para garantir que a empresa está caminhando na direção certa. (KALLÁS, 2005).

É perceptível que a concepção do BSC não analisou somente a perspectiva dos indicadores financeiros. Ela se aprofundou em analisar a empresa de forma sistêmica e integrada, permitindo que a estratégia fosse vista através da descrição de perspectivas, como apresentadas por K&N no BSC. Assim, a partir de uma visão

integrada e balanceada da empresa, a ferramenta permitiu descrever a estratégia de forma clara, através de objetivos estratégicos nas quatro perspectivas [financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento], todas elas relacionadas entre si através de uma relação de causa e efeito. (KALLÁS, 2005). E, por conseguinte, esta tradução foi expressada na forma de um Mapa Estratégico.

2.1.2 Mapas Estratégicos

Consolidadas as quatro perspectivas de análise do BSC, K&N propuseram o desenvolvimento do Mapa Estratégico. Este mapa está dividido em quatro perspectivas principais. São estas: Financeira, Clientes, Processos Internos e de Aprendizagem e Crescimento. Sua finalidade está baseada em representar os Objetivos Estratégicos Organizacionais em uma cadeia interligada.

Qualquer que seja o método utilizado, o mapa estratégico fornece uma maneira uniforme e consistente de descrever a estratégia, que facilita a definição e o gerenciamento dos objetivos e indicadores. O mapa estratégico representa o elo perdido entre a formulação e a execução da estratégia. (Kaplan & Norton 2004, Pág 10.)

Os objetivos estratégicos, conforme apresentados pelos autores, são representações do escopo de trabalho que deve estar centradas as ações da organização para atingir a sua Missão e Visão. Dentro das quatro perspectivas propostas, a financeira é considerada a finalística, onde numa visão segmentada, as outras servem de base para atingir os objetivos financeiros, por isso, a recomendação é de que o Mapa seja lido de baixo para cima conforme apresentado na Imagem 1.

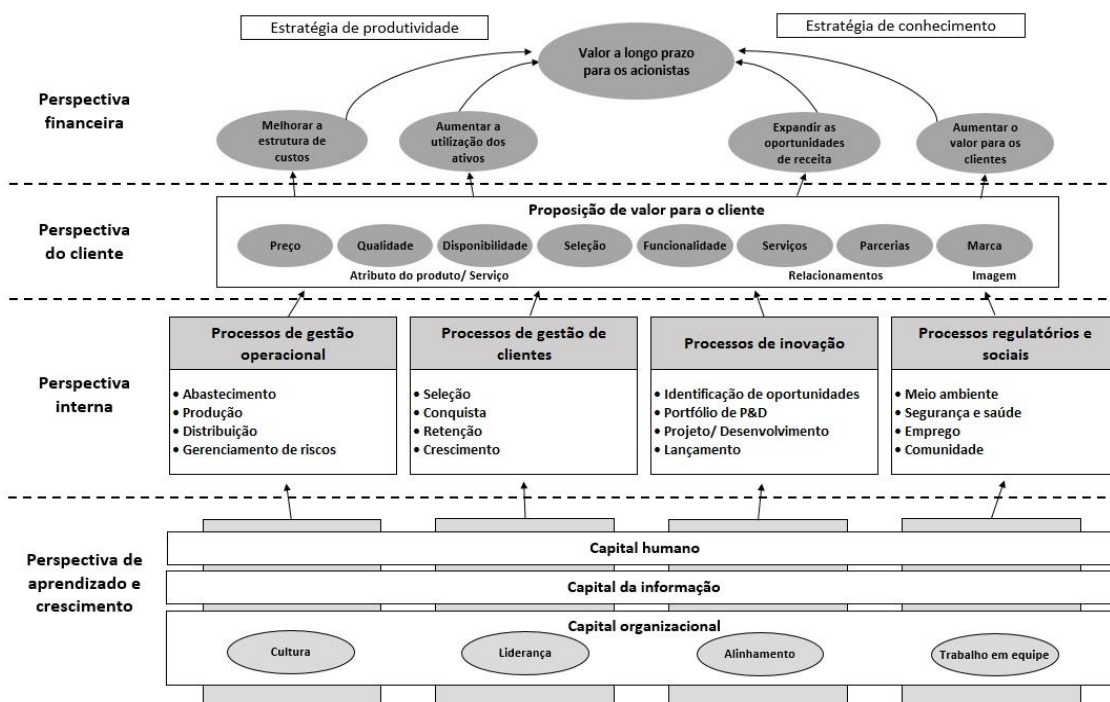


Imagem 1: Representação do Mapa Estratégico

Fonte: Elaborado a partir de Mapas Estratégicos, Kaplan & Norton página 54; figura 2.9 “os ativos intangíveis têm de estar alinhados com a estratégia para se criar valor”.

Dentro dos objetivos da perspectiva financeira, K&N focam na participação do mercado, visando não somente a questão de retornos financeiros, mas a questão dos resultados operacionais em si. Estes resultados estão altamente interligados com a relação da empresa com o ambiente externo e na forma como as suas atividades estão a conduzindo dentro daquele cenário. Assim, é possível identificar na ponta do processo a sua relação de sucesso e retorno para a organização. A perspectiva de cliente, por outro lado, obtém como foco principal o que podemos ver como valor agregado e a relação com a clientela. Estas abordagens estão voltadas para a conquista do cliente, mas sua condução tenta estudar a dinâmica de mercado e comportamento dos consumidores dos serviços e produtos da empresa. Para K&N, os estudos desta perspectiva são ideais para a idealização de diferencias da organização para a competição de mercado. Uma vez que o foco passa a ser atender e satisfazer aos anseios e necessidades de seus clientes, a criação de valor diferenciado é a principal premissa para a perpetuidade da organização e esta deve estar intimamente interligada a estratégia organizacional. Por isso, os autores ainda apontam que a perspectiva de clientes necessita estar interligada aos atingimentos das expectativas de retorno. Para órgãos públicos, Pedro (2004) aponta que a

relação entre empresa e cliente é relativamente diferenciada. Neste setor, os impactos dos resultados esperados buscam atingir a toda uma gama de clientes que nem todas as empresas conseguem almejar, por isso, a sua magnitude por si só é um fator crítico que deve ser considerado. As influências políticas e legislativas sobre as suas ações apontam para uma necessidade de obter resultados assertivos que estejam em sintonia com a estratégia e finalidade para a qual o órgão foi instituído.

Sendo assim, surge então a perspectiva de análise interna, que foca principalmente nos processos e atividades operacionais. O principal ponto de impacto desta perspectiva é vislumbrar a integração das suas execuções e comandos de ação com os resultados que se esperam obter.

Depois que a organização forma uma imagem clara desses objetivos financeiros e para os clientes, os objetivos da perspectiva interna e da perspectiva de aprendizado e crescimento descrevem como executar a estratégia. A organização gerencia seus processos internos e o desenvolvimento de seu capital humano, da informação e o organizacional para cumprir a proposição de valor diferenciada da estratégia. K&N, Mapas Estratégicos (2004).

Adentrando às características mais operacionais, segundo os autores, a finalidade da delimitação destes objetivos está voltado para proporcionar valor para os clientes, melhorar a condução dos processos e possivelmente reduzir os custos produtivos. Com esta redução de custos, esperam-se impactos positivos sobre os indicadores financeiros. A otimização dos processos por outro lado, possuem uma gama de influência maior, podendo afetar diretamente a proposta de valor agregado para os clientes, através da apresentação melhorada de seus produtos e serviços, ou ainda, reduzir os custos operacionais, sejam eles logísticos, materiais ou do próprio esforço de trabalho demandado. Geralmente, as inovações processuais ocorrem junto à observação desta perspectiva, que por sua vez, permite observar qual a amplitude de um processo para o atingimento dos resultados estratégicos.

Com isso, é observada a perspectiva de aprendizado e conhecimento. Esta última perspectiva proposta por K&N observa a intangibilidade dos conhecimentos e

experiências internas dos integrantes da organização. Não necessariamente será possível adentrar sempre a um nível individual de análise, mas é importante ressaltar que o entendimento do perfil de seus executores é crucial para a delimitação dos processos, que por sua vez, ocasionará em atender aos seus clientes dentro de uma expectativa gerada. Kallás (2005), reafirma, nesse sentido, a escala de causa e efeito ao qual o Mapa Estratégico deve ser estruturado, e, é assim apontado que esta estruturação é ideal para a criação de uma estratégia devidamente orientada para o atingimento de seus objetivos.

2.1.3 Mapas Estratégicos no Setor Público

Conforme proposto por PEDRO (2004), as perspectivas do mapa estratégico para o setor público são iguais as do setor privado, porém seu enfoque é diferente.

No setor público as preocupações de gestão estão frequentemente mais associadas aos riscos de incumprimento das abundantes normas legais do que aos critérios de gestão objetiva e racional. Normalmente, a fixação de objetivos é vaga e abrangente (exemplo: cuidados de saúde, melhorar na segurança, ...), poucas vezes existem metas quantitativas associadas para avaliação. (PEDRO, 2004)

Para Soares, Bahia e Pena (2014), o BSC no setor público é completamente diferente do setor privado. Enquanto o setor privado busca a maximização das riquezas, o setor público busca, ou deveria buscar, de modo geral, a satisfação da população no suprimento de suas necessidades. Deste modo, algumas perspectivas são diferentes nas duas esferas.

Enquanto no setor privado a perspectiva financeira surge no topo, para o Estado a perspectiva dos clientes assume o topo, e a perspectiva financeira assume lugares abaixo.

Podemos inferir, que a atividade fim de empresas no setor público é atender aos anseios da sociedade, ou seja, atender seus clientes finais e, portanto, a

perspectiva financeira não possui foco finalístico na estruturação do mapa estratégico.

Conhecendo isto, o autor diferencia o foco das 4 perspectivas da seguinte forma:

- Financeira: Podem ser vistos como o sucesso ao atendimento de seus clientes (cidadãos). Dado que o aumento de capital não advém do valor apresentado aos clientes, se torna complexo precificar o trabalho que executam. Assim, pode ser melhor transcrito se renomeado como uma perspectiva de Resultado.
- Clientes: Esta perspectiva, diferente de como é tratada por empresas de mercado, vai advir da Missão instaurada pela organização e não da captação de recursos financeiros. Assim, ela sobe de nível dentro do mapa estratégico, se instaurando na posição da perspectiva financeira, dada que a atividade fim dos órgãos públicos é atender a esta perspectiva.
- Processos internos: Os processos identificados devem estar atrelados aos valores que serão gerados para os clientes.
- Aprendizagem e Crescimento: Identificação de habilidades dos funcionários e relação de ferramentais usados para suporte do desenvolvimento das atividades. Esta perspectiva está bastante próxima da identificação de pontos de melhoria para aperfeiçoar os processos de trabalho, com o intuito de atingir a perspectiva de clientes de forma aprimorada.

2.2 Capacidades Dinâmicas

“Padrão aprendido e estável de atividades coletivas pelas quais a organização, sistematicamente, cria e modifica rotinas operacionais buscando a efetividade”. SOUZA (2014)

Diversas são as definições de Capacidades Dinâmicas, feitas por pesquisadores do ramo, desde a introdução da temática por Sidney G. Winter em 1964. Embora existam interligações entre essas definições, é de se esperar que cada uma delas siga diretrizes particulares dos autores que as conceberam, sobre aspectos diferentes das Capacidades Dinâmicas. Para a finalidade desta pesquisa, o

conceito adotado é o de Souza (2014), principalmente por abordar a ótica de rotinas operacionais e melhorias de efetividades.

Camargo e Meirelles (2012), afirmam que em linhas gerais, é possível identificar nas várias definições de capacidades dinâmicas duas linhas de abordagem: A primeira é o conjunto de habilidades, comportamentos e capacidades organizacionais; a segunda é um conjunto de rotinas e processos.

Helfat et al. (2007) definem Capacidade Dinâmica como sendo a capacidade de uma organização em criar, estender ou modificar sua base de recursos propositadamente. Segundo esses autores o conceito de capacidade dinâmica inclui três funções: a) identificação de necessidades ou oportunidades de mudança; b) Formulação de respostas adequadas para essas necessidades ou oportunidades e c) desenvolvimento de cursos de ação. Porém, estes autores afirmam que nem todas as capacidades dinâmicas servem às três funções.

De maneira geral, os conceitos de Capacidades Dinâmicas ainda flutuam entre as análises de ambiente interno e externo à organização. Collins (1994), conceitua Capacidade Dinâmicas, afirmando que elas são uma resposta da organização para inovar de maneira mais tempestiva ou de forma mais otimizada, além de também retratá-las como uma habilidade de estruturação de novas estratégias mais rápido que a concorrência. Dessa forma, isso nos leva a crer que as Capacidades Dinâmicas desenvolvidas servem para uma otimização de revisão de ambiente que pode levar à novas interpretações, com respostas mais eficientes. Portanto, as CDs têm potencial de causar mudanças tanto internas quanto externas à firma.

Eisenhardt e Martin (2000), apud. Camargo e Meirelles (2012), enfatizam a noção de capacidades dinâmicas quando afirmam que elas são:

Os processos da firma que usam recursos para corresponder ou até mesmo criar mudanças de mercado.

Esses autores afirmam que as capacidades dinâmicas são produto da combinação de capacidades e rotinas simples e relacionadas entre si, algumas das quais podem ser fundamentos de outras e, por isso, devem ser aprendidas primeiro. O desenvolvimento de rotinas de desenvolvimento de produtos, capacidade de forjar alianças, fazer aquisições, rotinas de alocação de recursos e transferência e replicação de conhecimento são alguns dos exemplos de processos nos quais as capacidades dinâmicas são baseadas. São fundamentos das capacidades dinâmicas: a capacidade de criar mudanças no mercado e a capacidade de reação às mudanças externas.

Dividindo a descrição em categorias, os autores ainda ressaltam a importância da observação dos seguintes pontos:

i. Acumulação de Experiência: diante de demandas de produção ou ação, uma série de previsíveis atividades, como padrões de comportamento codificados ou não em procedimentos, é iniciada gerando provavelmente um resultado desejado. A geração de conhecimento tácito incremental e até mesmo criativo pode ser acumulada pelos executores das rotinas como sabedoria, para aqueles envolvidos com experiências de sucesso e fracasso (tentativa e erro) em relação ao resultado desejado e à forma prescrita;

ii. Articulação do conhecimento: gerada a partir do crescimento da ciência das relações de causa e efeito das ações de cada indivíduo ou grupo para o resultado da organização. Reflete maturidade. Acontece por atividades como discussões coletivas, sessões de análise e processos de avaliação do desempenho, nas quais o conhecimento é disseminado para entendimento dos processos e mecanismos da organização, mitigando a ambiguidade;

iii. Codificação do conhecimento: esforços de documentação e consolidação de entendimento de causas, processos, conhecimentos, formas de tomadas de decisão e suas consequências, trazendo de forma explícita o que implicam no desempenho por meio de ferramentas de escrita como manuais, projetos, planilhas, sistemas de suporte à decisão, softwares de gestão de projetos.

2.3 Rotinas

Dentro do contexto de capacidades dinâmicas, vimos a importância da instauração de rotinas que possuam sincronias e tenham de alguma forma, um cunho estratégico para a organização. Segundo o dicionário Michaelis, rotina significa o “caminho habitualmente seguido ou trilhado; caminho já conhecido; ou ainda um “hábito de fazer as coisas sempre da mesma maneira, maquinal ou inconscientemente, pela prática ou imitação. Assim, para um contexto organizacional, podemos observar que rotinas se referem a um processo maquinal de atuação dos indivíduos sobre uma determinada tarefa ou atividade. Porém, não necessariamente as rotinas são atividades desempenhadas de forma automática e inconsciente.

Citado por Pentland e Feldman (2008), baseado nos trabalhos do filósofo John Dewey, Cohen (2007) fundamenta uma distinção do que ele chama de “rotinas mortas” e “rotinas vivas” das organizações. Para o autor, as rotinas mortas são artefatos rígidos, inconscientes e podem ser explicitamente armazenados. Podemos enxergá-los facilmente dentro da definição propriamente dita da rotina. As rotinas vivas, por outro lado, abordam a temática individualista da execução das rotinas. Para Cohen (2007), qualquer rotina organizacional que envolva pessoas, que são capazes de aprender com a experiência, é “viva” ao menos parcialmente. Assim, para Pentland e Feldman (2008), estas rotinas vivas podem produzir uma variedade de performances, dependendo das circunstâncias, e dão abertura para o

desenvolvimento de novas ações e, ocasionalmente, ao surgimento de novos padrões de execução.

Nesse sentido, os autores afirmam que rotinas são frequentemente tratadas como objetos. Porém, argumentam que elas não são máquinas, padrões fixos ou programas de computador que possam ser manipulados. Elas são “sistemas generativos que podem produzir padrões de ação com base no julgamento e improvisação dos atores” (Pentland e Feldman, 2008).

Rotinas	Detalhamento
Coordenação e integração	Rotinas de coleta e processamento de informações, traduzindo necessidades dos clientes/usuários aos desenvolvedores de produtos.
Aprendizado	Habilidades organizacionais e individuais. Aprendizado coletivo para contribuir no entendimento de situações complexas. Novos conhecimentos gerados proporcionam novos padrões de atividades, rotinas ou lógica organizacional.
Reconfiguração e transformação	Habilidade valiosa de sentir a necessidade de reconfiguração estrutural e de sucesso de transformação interna e externa. Requer vigilância do ambiente e da vontade de adoção de melhores práticas.

Quadro 1: Rotinas envolvidas com capacidades dinâmicas

Fonte: Elaborado por Souza (2014), a partir de Teece, Pisano e Shuen (1997).

O quadro de rotinas envolvidos com capacidades dinâmicas de Souza (2014), apresentado acima, retrata e consolida as vertentes das CDs dentro das rotinas de execução. É importante destacar que a existência de rotinas, não necessariamente precisam estar transcritas para serem identificadas. O autor aponta inclusive para a facilitação da identificação destas rotinas dentro das próprias capacidades operacionais, uma vez que as suas atividades estão intrínsecas na identidade da organização.

É interessante ressaltar que o autor aponta no segmento de reconfiguração e transformação, a identificação de necessidade de reconfiguração. Esta percepção, aliada aos outros dois tópicos (Coordenação e integração; Aprendizado), nos mostra

que a dinâmica entre elas pode ser cíclica, envolvendo percepções de melhorias que sejam contínuas.

O principal ponto da observação de rotinas, principalmente no que tange a este trabalho, é identificar atividades que sejam comuns aos processos de revisão do planejamento estratégico no tribunal e possam ser utilizadas como parâmetro para comparação entre a metodologia estudada e o que é observado.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo objetiva descrever as características metodológicas do caso estudado, segundo o objetivo geral e os objetivos específicos apresentados nos tópicos 1.3 e 1.4 deste trabalho. São levantados os aspectos mais relevantes dos seguintes tópicos: tipologia de pesquisa, instrumentos de pesquisa, procedimentos de coleta de dados e procedimentos de análise de dados.

3.1 Tipologia de pesquisa

Levando em consideração os objetivos definidos para este estudo, foi proposta a realização de uma pesquisa exploratória e descritiva, que adotou como estratégia de investigação o desenvolvimento de um estudo de caso. Dessa forma, foi realizada uma investigação dos processos de trabalho úteis para pesquisa, métodos formais e informais utilizados para coleta de informações pelo TCU e levantamento de problemáticas no que tange à metodologia na ocorrência do fenômeno real. Os procedimentos para a coleta dos dados se iniciaram com a proposta de realização de entrevistas com agentes que atuaram na revisão do planejamento estratégico do tribunal. Assim, durante a estruturação das entrevistas, veio ao conhecimento a base de dados interna à área de planejamento, que continha a consolidação de conhecimentos acumulados no histórico das revisões pelo tribunal.

O levantamento de dados aconteceu com base em três instrumentos. O primeiro, como citado, foi a realização de entrevistas. O segundo ocorreu através da análise de dados secundários, provenientes de documentos com propostas, consolidações, relatos e resultados do processo de revisão, entre outras informações. O terceiro, consiste na observação do pesquisador sobre os dados coletados, percepções, interpretações e identificações na realização dos processos de trabalho.

O fundamento da pesquisa se baseou em um estudo sobre a aplicabilidade de metodologias e ferramentas gerenciais voltadas para o desenvolvimento da

estratégia organizacional dentro das rotinas de execução do trabalho de revisão, principalmente a metodologia do Balanced Scorecard. Buscou-se levantar problemáticas quanto ao uso e abertura das ferramentas para tratar sobre informações de diagnóstico do ambiente externo. Para obter um exemplo real da temática, foi realizado um estudo da aplicação das ferramentas e metodologias dentro do Tribunal, que periodicamente faz um processo de revisão do seu Planejamento Estratégico.

3.2 Instrumento de pesquisa e procedimento de coleta de dados

Os instrumentos de pesquisa foram estruturados com base na aplicação de entrevistas semiestruturadas, utilizando um roteiro base fundamentado nos objetivos geral e específicos. Este roteiro possui tópicos essenciais que deveriam ser levantados com os entrevistados. São estes: processos de trabalho; autores participantes; coleta, tratamento e interpretação dos dados levantados; utilização destas informações; percepções sobre o uso e abrangência das ferramentas.

Através dos processos de trabalho levantados, foram identificadas rotinas de execução que serviram como base para a identificação das capacidades dinâmicas. Estas rotinas estão intrínsecas nos processos de revisão desde que o BSC foi instituído no planejamento do tribunal.

As pessoas entrevistadas foram selecionadas conforme indicação da equipe da Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança do tribunal (Seplan). Devido a rotatividade que é inerente ao tribunal, duas pessoas que foram importantes no momento de revisão do último PET não estavam mais lotadas na Seplan, necessitando a identificação e procura destas pessoas. Uma delas, ao longo da execução da pesquisa, voltou a estar lotada na secretaria. Assim, a atual equipe ofereceu um levantamento de agentes que seriam ideais a serem entrevistadas, incluindo aqueles internos à secretaria de planejamento e externos que, conforme citado, atuaram no processo de revisão. Foram entrevistadas 5 pessoas que participaram ativamente do processo de revisão. Dentre estas, um coordenador do projeto, 2 servidores que participaram da parte operacional de coleta de dados e 2 servidores que atuaram na análise destes dados. Todos os entrevistados, mesmo

que possuindo um enfoque de atuação, participaram de todo o escopo do processo de revisão, não prejudicando à fidedignidade de suas respostas.

As entrevistas foram realizadas somente com atores que executaram os processos de trabalho da revisão do Planejamento Estratégico do Tribunal. Foi informada a existência de idealizadores do projeto e agentes externos à execução, tais como Ministros e Secretários. A delimitação de buscar entrevistas somente com os executores foi instaurada para garantir que as informações levantadas estivessem estritamente interligadas com a relação do trabalho real, realizado ao longo do processo. Tentou-se entrevistar ao menos uma pessoa que tivesse atuado em uma das fases da revisão, são elas: Elaboração de Plano de Trabalho; Diagnóstico Institucional; Direcionadores Estratégicos; Tradução da Estratégia e Gestão/Monitoramento da Estratégia. Entre os entrevistados, consta a participação do entrevistado E, servidor que participou ativamente na execução e coordenação dos 4 últimos trabalhos de revisão do PE para o Tribunal.

A fase do Plano de Trabalho, juntamente com a delimitação do escopo, foi realizada por todos os integrantes da equipe do projeto. Portanto, todos os entrevistados estavam aptos a responder aos questionamentos. Para as outras etapas, buscou-se identificar os executores principais.

Conforme o desenrolar das entrevistas, os entrevistados pautaram-se em apresentar documentos internos que expunham e comprovavam seu diálogo, fundamentando seus argumentos somente neles. A pesquisa de dados secundários, se mostrou assim, mais eficiente para a coleta dos dados referentes aos processos de trabalho. Esta pesquisa foi realizada através do acesso à rede interna da Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança (Seplan), que é responsável pela gestão do conhecimento das atividades do PET. Acessada a rede, foi permitido acesso aos documentos referentes à revisão, que estavam nas pastas da Diretoria de Planejamento (Diplan). Estes documentos já estavam estruturados em categorias de execução e pastas específicas, se estendendo desde a elaboração do Plano de Trabalho até as propostas de monitoramento. Além deles, existia ainda o histórico documentados das outras revisões do PET, que permitiram observar o contexto geral de maturação da utilização de estratégias pelo tribunal conforme a imagem 3. Além disso, foi apresentado por um dos entrevistados a existência de um esboço de manual do processo de revisão que ainda está em fase de construção.

A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão possui três diretorias que compõem a sua estrutura. Destas diretorias, duas se destacam na resolução de ações de planejamento. A primeira, denominada diretoria de planejamento (Diplan), é responsável pelo monitoramento da execução do ciclo estratégico dentro do tribunal e pela coordenação do processo de revisão. Cabe a ela realizar principalmente o acompanhamento dos indicadores e metas. A segunda, chamada diretoria de governança (Digov) é responsável por coordenar projetos de melhorias de gestão para outras unidades do tribunal, e, por ter conhecimento das ferramentas de formulação e gestão estratégicas, tem o costume de participar do processo de revisão.

3.3 Procedimento de análise de dados

Todos os dados coletados foram agrupados por critérios, conforme as etapas apresentadas. Além do acesso a documentação, foram criadas cópias destes documentos para permitir que fossem analisados profundamente, sem gerar a possibilidade de danificação dos arquivos originais. Estas cópias foram utilizadas pelo pesquisador para interpretação das informações, que em alguns momentos, foi orientada por um dos entrevistados.

A diretoria de Governança, dentro da Seplan, possui como uma de suas atribuições, a realização de projetos de melhoria de gestão para outras unidades. Dentro destes projetos, existe a utilização de ferramentas gerenciais e estratégicas que também são utilizadas no processo de revisão. Foi permitida a participação da elaboração e execução destes projetos, o que permitiu aberturas para observar a rotina da aplicação destas ferramentas, tal como a sua forma de uso. Por serem diferentes das abordagens do processo de revisão, estas observações foram desconsideradas para a presente pesquisa.

Após o acesso aos documentos que compunham os conhecimentos consolidados do processo de revisão, houve a necessidade de aplicação de filtro para entendimento de quais daqueles documentos continham informações úteis para a pesquisa. A pasta do PET 2015-2021 contém um total de 2740 arquivos. Destes arquivos, somente 390 se referem ao processo de diagnóstico e tratamento das

informações. Ainda assim, boa parte destes documentos apresentavam fases de construção de planilhas que seriam usadas e há ainda um grande número de documentos replicados para serem modificados sem prejudicar os originais. Assumindo que os documentos úteis são aqueles que fornecessem informações consolidadas dos processos, foram apontados pelos entrevistados os documentos principais a serem utilizados. São estes:

Word: TCU – cenários (componentes); Cenários – Seplan; Apresentação – Semana do planejamento; Resultados – Semana do planejamento; Consolidação – entrevistas externas; Consolidação – entrevistas internas; Levantamento de tendências - Consolidado; Resumão do processo PET 2015-2021; breve relato sobre o Planejamento TCU; Histórico do TCU; Modelo de Planejamento do TCU (Diagnóstico interno, diagnóstico externo, histórico do PET no TCU); Indicadores PET TCU 2011-2015.

Excel: Respostas finais (entrevistas internas); Respostas finais (entrevistas externas); Questionários; Indicadores PET TCU 2015/2021.

PPT: Diagnósticos anteriores – Síntese; Plano de trabalho PET 2015-2021 – CCG; Consolidação- Cenários; Objetivos Estratégicos – Seplan.

4 RESULTADOS

4.1 Processo evolutivo de planejamento estratégico no TCU e maturidade na fase de diagnóstico

Em 1992, foi criada no TCU uma unidade específica para lidar com a formulação da estratégia e, que a partir daquele momento, começou a desenvolver e utilizar metodologias que pudessem alavancar o alcance de seus resultados. Porém, foi somente em 1994 que o Tribunal instaurou o primeiro ciclo do Planejamento Estratégico em sua gestão, denominando-o PET. Em 1999, iniciou a implementação do Gerenciamento Pelas Diretrizes (GPD), que fundamentou a elaboração do primeiro plano anual de diretrizes do TCU. Segundo Falconi (2013), quando a organização não está conseguindo se estruturar para se adaptar tempestivamente às exigências de mercado e aos concorrentes, o GPD é uma resposta para estes desafios. Assim, ele ainda afirma que as atividades deste mecanismo estão voltadas diretamente para a solução de problemas que sejam prioritários para a organização. Em 2001, foi instaurado o processo de auto avaliação, que permitiu facilitar o diagnóstico de ambiente interno ao órgão e que futuramente (2003) possibilitou a criação de uma nova versão do PET. Esta nova versão levou em consideração, principalmente, as boas práticas e oportunidade levantadas na auto avaliação. Neste período, o Tribunal passou por um momento de grande desenvolvimento de maturidade quanto as suas estratégias. Isso ocorreu graças a identificação de possibilidades de aperfeiçoamento do sistema de planejamento e gestão do TCU, que passaram a destacar a obtenção de resultados operacionais e, principalmente, foco no atendimento das expectativas de seus clientes finais. Dessa forma, a delimitação de estratégias que estivessem em sintonia com a sua Missão e Visão de futuro, fez surgir em 2005 um modelo híbrido de gestão, que unia as metodologias do GPD aos do BSC.

Neste contexto, o Tribunal tem buscado o alinhamento com as melhores práticas gerenciais desenvolvidas em organizações similares no sentido de profissionalizar a sua gestão administrativa, melhorando continuamente seus

processos e alavancando seus resultados. (Breve relato sobre Planejamento TCU).

Assim, o ciclo estratégico do tribunal foi dividido em três etapas, denominadas “ondas”. Cada onda representa uma gestão presidencial do tribunal, que possui duração de 2 anos, conforme apresentado na Imagem 2. O processo de sucessão da gestão no TCU opera através da rotatividade de seus ministros, onde existe uma lista de sucessão que será seguida conforme critério interno. Sabe-se, portanto, quem serão os futuros presidentes do tribunal. Assim, dado que cada ministro Presidente possui um enfoque diferente, o diagnóstico é feito levantando informações principalmente com os presidentes que atuarão ao longo daquele ciclo estratégico. Dessa forma, o ministro quando assumir a sua gestão, poderá dar o enfoque nos objetivos estratégicos que tiver mais afinidade ou considerar mais relevantes para o período. Os objetivos estratégicos são aqueles que irão compor o Mapa dentro das devidas perspectivas.

Dada a citação de Kotler (1975) referente ao conceito de Planejamento Estratégico, onde afirma que este “estabelece a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente” podemos concluir que a interferência dos Ministros na formulação de objetivos e do próprio Mapa Estratégico podem apresentar um risco, caso estes não tenham afinidade com a metodologia ou conhecimento amplo das nuances da atuação do tribunal perante seus clientes e da realidade do mercado.

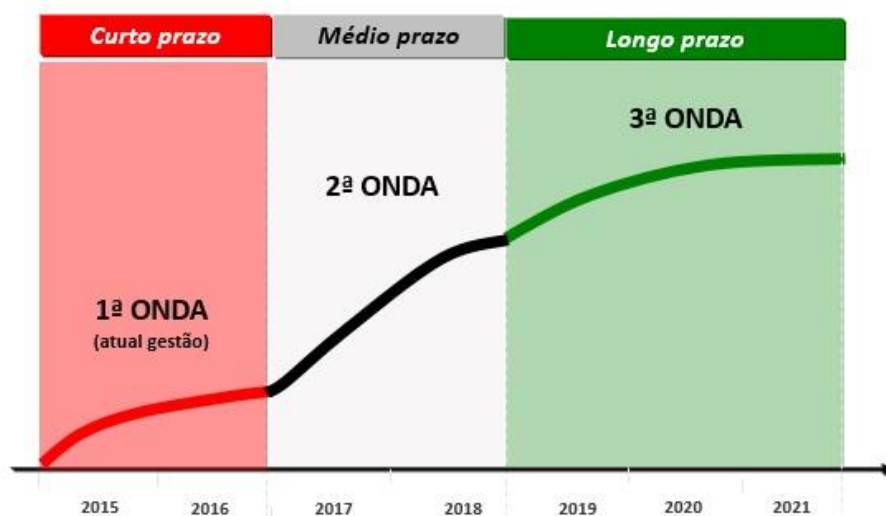


Imagem 2: Exemplificação das ondas no ciclo estratégico por gestão

Fonte: Seplan – Diplan – TCU (2015-2021).

Com o surgimento deste modelo híbrido, se observou que o PE delimitado para o tribunal era demasiado grande quanto aos seus objetivos, se estabelecendo que o ideal para sua finalidade seria revisar ao fim dos ciclos estratégicos e não os reformular inteiramente. Ficou assim acordado, que dada a natureza da atividade do tribunal de fiscalizar as contas públicas, a revisão faz mais sentido quanto a eficiência proposta, visto que o tribunal sempre terá as mesmas finalidades de fiscalização, sofrendo alterações somente nos focos dados por cada gestão.

A categorização das ondas de acordo com cada gestão apresenta novamente um risco para o andamento do ciclo estratégico. Conforme apresentado pelo entrevistado E, a cada gestão o ministro presidente tende a se personificar dentro do Mapa Estratégico, priorizando na sua gestão alguns pontos específicos. Sendo assim, a continuidade de alguns projetos em andamento no TCU pode ser prejudicada, caso o presidente não deseje dar continuidade após a troca de gestão.

Essa personalização foi mitigada na última revisão (2015-2011), onde, conforme foi observado, a experiência da equipe apontou para a necessidade de se entrevistar de maneira aprofundada os ministros que estariam na presidência dentro do ciclo estratégico delimitado. Isto permitiu uma transcrição dos anseios das suas futuras gestões na própria estratégia, o que por sua vez, possibilitou uma garantia de melhor continuidade das atividades nas trocas de gestão. Até o momento, nada foi identificado que apontasse para o não sucesso dessa decisão, o que poderá ser melhor validado após a finalização do ano (2016), onde haverá a primeira troca de gestão.

Esta foi uma técnica considerada eficiente por todos os entrevistados para reduzir os ruídos que eram gerados nas transições, principalmente em relação aos projetos que já estavam em andamento. Porém, dada a particularidade desta situação, os entrevistados afirmaram que nada na metodologia aponta para as ações que foram empregadas. O que há, são os direcionamentos comuns de internalização e transparência da estratégia para todos os envolvidos, o que por sua vez, não é o suficiente para o caso do tribunal. Essa decisão se mostra realmente como uma boa saída para os problemas enfrentados nas trocas de gestão, uma vez que precisou ser desenvolvida internamente para suprir uma lacuna que a metodologia não aborda, que é a personalização do Mapa Estratégico pelos diferentes presidentes ao longo do ciclo estratégico.

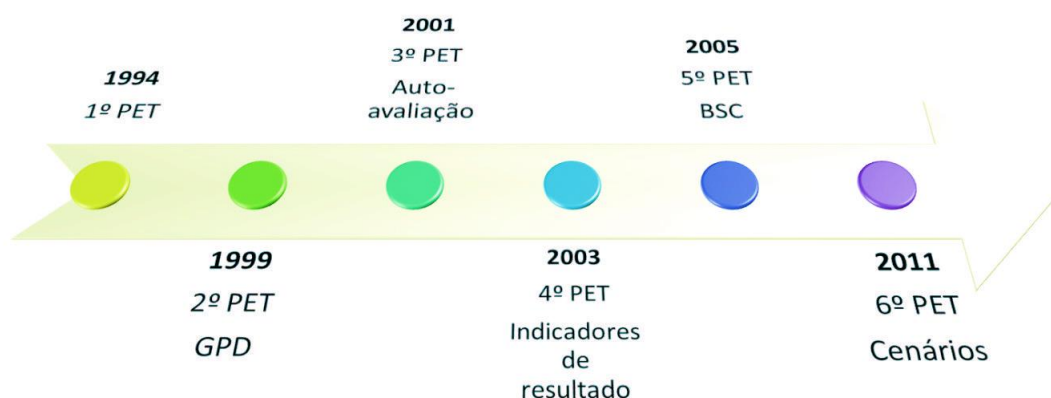


Imagem 3: Linha do tempo do Planejamento Estratégico no Tribunal de Contas da União

Fonte: <http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/>

Em 2011, a revisão do PET sofreu grandes mudanças quando o ambiente externo começou a fazer parte integrante dos processos de trabalho da unidade responsável pela sua execução. Neste momento, houve a contratação de uma consultoria externa que serviu de apoio gerencial para o levantamento de informações necessárias para um estudo de cenários prospectivos no qual o tribunal poderia centrar as suas decisões estratégicas. As quatro possibilidades, conforme poderá ser visto na imagem 5 (Pág 52), geraram os cenários adaptados para a realidade do tribunal. Uma vez identificadas duas possibilidades de cobranças que abrangem boa parte das finalidades e para quem o Tribunal presta serviço, foi verificado que o modelo de aplicação destes cenários satisfazia as necessidades do tribunal, não de forma plena, mas satisfatória. Sabe-se ainda que uma série de questões não são devidamente levantadas e que a prospecção destes cenários é limitada.

Como parte de suprir estas lacunas e para não negligenciar questões relevantes que poderiam ser perdidas, a equipe revisora optou por buscar agentes interno, que além de possuir uma boa visão sistêmica do funcionamento do tribunal, possuía experiências e conhecimentos sobre o ambiente externo.

O entrevistado B afirma que esta tática de buscar por competências de agentes internos foi necessária para conseguir obter sucesso no diagnóstico do ambiente externo. A maior integração com o ambiente como fundamento do PE, proposto por Kotler (1975), leva a crer que a necessidade de buscar essas informações é crucial para a formulação do PE, e, no caso do tribunal, esta foi a melhor saída identificada. Porém, ainda segundo o entrevistado B, a equipe de

revisão foi atrás destas informações mais como seguimento das etapas do processo do que como fonte madura de conhecimentos, ou seja, era primeiramente visto como obrigação e não como necessidade. Esta iniciativa, ao invés de fornecer um levantamento fidedigno, acabou por enviesar a condução das reuniões e entrevistas com agentes externos. Conforme foi observado, as entrevistas externas seguiam para uma análise da opinião dos agentes selecionados sobre as entregas de resultados do tribunal e de quais seriam os seguimentos, ainda segundo a opinião destes, o TCU deveria participar e fiscalizar. Assim, as informações úteis para o diagnóstico, principalmente no que tange à realidade de mercado, foi negligenciada.

A partir disso, a equipe de revisão seguiu uma sugestão interna de procurar por agentes que tivessem trabalhado em outros setores antes de fazerem parte da estrutura do TCU ou que possuísem reconhecida *expertise* e que pudessem fornecer opiniões sobre os temas que estavam procurando para o diagnóstico. Segundo o entrevistado A, esta busca se mostrou, historicamente, mais eficiente para os resultados esperados, uma vez que estes agentes demonstravam conhecimentos tanto de mercado, quanto internos. Em revisões anteriores ao projeto 2011-2015, nas entrevistas com as pessoas de fora do tribunal, eram buscadas informações sobre o próprio contexto econômico externo ao TCU, como se era esperado. Porém, conforme constataram, as respostas eram vagas e acabavam encaminhando para discussões que não apresentavam uma base ideal de informações para o diagnóstico. Segundo os entrevistados B e C, isto se dava principalmente devido à falta de conhecimento dos entrevistados sobre a natureza das atividades do tribunal e por falta de condução das entrevistas para pontos específicos. Dessa forma, a sugestão de entrevistar agentes internos com *expertise* de ambiente externo foi a saída ideal para a equipe, conforme exposto pelo entrevistado C.

Após o contato com a decisão adotada, surgiu o questionamento sobre como eram feitas as seleções dos agentes que seriam entrevistados para o levantamento de diagnóstico externo. Inicialmente, eles eram identificados em parceria com uma das unidades do TCU, a Assessoria Parlamentar (ASPAR). Esta unidade, trabalha diretamente com a presidência do tribunal e por conhecimento acumulado da área, obtém uma vasta rede de *networking* para lidar sobre assuntos estratégicos. Dessa forma, a equipe de revisão recorria à ASPAR para sugestões, porém, este não era o único meio. Eles também eram conduzidos, por determinação

da presidência, a obter as percepções e realizarem *benchmarking* com parceiros, tais como a Câmara, Senado, Controladoria Geral da União (CGU) e Banco Central. Sugestões também eram levantadas durante as reuniões da equipe de revisão e algumas delas eram discutidas e filtradas para decidir se seriam levadas a diante ou não. Após esta seleção, era estabelecido um contato e agendamento das entrevistas. Aquelas que conseguissem marcar, eram efetivamente realizadas.

A literatura nos aponta que a correta interpretação das informações de diagnóstico são fundamentais para a eficiência da delimitação dos objetivos e consecutivamente nos resultados que serão obtidos através do Mapa Estratégico, conforme nos mostra Kaplan & Norton e Kallás. Desse modo, foi observado que a atuação do tribunal apresenta riscos para esta eficiência, uma vez que não se pode considerar totalmente fidedignas as informações tanto dos agentes internos, quanto dos externos. Os agentes internos, servidores da estrutura do TCU, não necessariamente estão antenados e atualizados ao ambiente externo ou tenham sugestões assertivas, dado que a equipe de revisão dificilmente poderia validar estas informações além do que é de senso comum ou conseguiriam comprovar o conhecimento dos entrevistados. Os agentes externos, por outro lado, não demonstraram, conforme observado, conhecer o escopo de atuação das ações do tribunal, o que por sua vez pode ser um fator crítico para a não assertividades de suas sugestões. Para o entrevistado D, o maior aborrecimento vem justamente da frustração de entrevistar pessoas que não conseguem entender que a finalidade da conversa é auxiliar na colocação do tribunal de forma mais eficiente para a fiscalização das contas. Para ele, este é o momento que os entrevistados aproveitam para falar bem ou mal do tribunal com opiniões particulares, sem contribuir realmente com dados relevantes.

Nada foi apresentado sobre o cronograma do processo de revisão que afirmasse a insuficiência de tempo disposto para esta etapa. Surge assim um questionamento crítico sobre a não utilização de capital intelectual disponível no mercado e tratamento das informações pela própria equipe de revisão. Poderiam, como sugerido pelo pesquisador em entrevista, conversar com docentes que compõem o quadro universitário da região, dentro de departamentos com áreas afins das que procuram para o processo de revisão, sem descriminar estas informações diretamente à atuação do tribunal. Quatro, dos cinco entrevistados, afirmam existir a possibilidade desta busca, porém, não existem direcionamentos dos dirigentes do

tribunal para estas decisões. A própria equipe julga que as informações, após as entrevistas com os agentes internos, são suficientes para a eficiência da revisão e por isso não recorreram à outras alternativas.

Da forma como está sendo conduzido, as etapas de consolidação e interpretação das informações coletadas estão sendo subutilizadas. Uma vez que as entrevistas já são enviadas para a internalização das informações para o tribunal, a fase de interpretação dos dados não é feita da forma ideal. A criação dos próprios cenários conforme observado, são direcionados para serem estruturados em conjunto com a estratégia, mesmo que no prescrito essa criação ocorra antes. O ideal seria delimitar os cenários e depois estruturar a estratégia em cima deles, e não que as etapas ocorram em conjunto.

4.1.1 Fases de revisão do planejamento estratégico no TCU

A revisão do PET do TCU é realizada em 4 fases principais conforme descritas abaixo. Estas fases possuem correlação de produtos e atividades, sendo necessário que ocorram dentro da linha lógica estabelecida. Para a formulação ou revisão do PET, são priorizados os processos de trabalho inertes as três primeiras fases, que possuem uma importância acentuada para o processo de revisão. Já para a pesquisa, uma vez que os dados referentes ao ambiente externo são coletados e tratados na fase de diagnóstico, esta fase foi priorizada para a identificação das capacidades dinâmicas e para o restante dos fundamentos da pesquisa. As fases que se seguem, já possuem a premissa de que os dados do ambiente externo foram levantados.

1º Fase - Diagnóstico institucional: Fase inicial do processo de revisão, é constituída basicamente de informações que expressam a realidade do tribunal no presente momento, observando como e onde o Tribunal se encontra quanto aos seus objetivos. Para realizar este diagnóstico, é feito um apanhado histórico de levantamentos anteriores, são realizadas pesquisas com todos os servidores através de questionário online distribuídos através da rede interna ao Tribunal e ainda são feitas entrevistas com dirigentes, ministros e atores externos. Dentre os ministros

entrevistados, destacam-se aqueles que serão nomeados presidentes dentro do período do ciclo estratégico.

2º Fase – Direcionadores estratégicos: Os resultados obtidos no diagnóstico servirão de norteadores à estratégia delimitada para o tribunal. Os norteadores serão coletados, estruturados e analisados de três formas principais. Inicialmente, serão absorvidas as percepções das unidades individualmente, para se conhecer as prioridades daquele setor. Depois, será realizado um encontro dos dirigentes do tribunal para imersão dos mesmos no tema planejamento estratégico. Este evento conta com o apoio do ISC (Instituto Serzedello Corrêa), responsável pelos treinamentos e capacitações dos membros do TCU. Por último, é realizado um novo encontro com estes dirigentes, que permitirá um debate aberto sobre o tema. Neste debate serão coletadas as percepções dos dirigentes que servirão para contribuir na validação do diagnóstico institucional e como fonte de informações para auxílio da formulação do PET. Assim, depois de finalizadas as três etapas, suas informações serão consolidadas para uso na terceira fase.

3º Fase – Tradução da estratégia: A tradução se inicia com o tratamento das informações coletadas até o momento e com sua estruturação em objetivos estratégicos. Estes objetivos já são delimitados dentro dos direcionamentos do Mapa Estratégico. Assim, as informações de diagnóstico e direcionadores são utilizadas para formulação dos objetivos, que por consequência, darão forma ao plano de ação. Delimitados os objetivos e suas ações, são criadas as metas institucionais e os indicadores específicos de cada objetivo.

4º Fase – Monitoramento e gestão da estratégia: Fase final do processo, são revisadas as formas de acompanhamento do ciclo estratégico quanto aos seus resultados. Mais importante que apenas acompanhar, a fase de monitoramento se estende ao longo de todo o ciclo, sendo pertinente para a possibilidade de ajustes na estratégia.

As quatro fases descritas seguem o modelo original de K&N de diagnosticar, desenvolver e monitorar as ações e objetivos do Mapa Estratégico. A fase de direcionadores estratégicos segue a linha exposta, ainda por estes autores, sobre a transparência para toda a organização. Esta transparência segue o raciocínio de

divulgação da estratégia pelos executivos, com o objetivo de gerar comoção e alinhamento de forma mais eficaz e eficiente. A etapa acontece primordialmente através de duas ferramentas adotadas: a primeira é a aplicação de questionários para todos os servidores da casa. Este questionário é enviado por e-mail com questionamentos básicos sobre as percepções dos servidores de como o tribunal deveria dar continuidade às suas atividades e de qual deveria ser o foco da nova estratégia. Todos percebem a participação ativa ao qual estão expostos para os resultados da revisão, uma vez que lhes é permitida a abertura para discutir e expressar suas opiniões. Isso nos leva para a segunda ferramenta que é empregada na forma de plenário, denominada “semana do planejamento”. Estes são eventos que envolvem principalmente os dirigentes do tribunal, que, quando somados, apresentam uma impressão das unidades a qual pertencem. Estas duas etapas tem o intuito principal de envolver a casa na formulação de sua estratégia.

Inicialmente, esta proposta poderia apresentar um risco eminente, uma vez que as decisões poderiam estar fragmentadas. Porém, o que foi observado sobre estas possíveis interferências é que a equipe de revisão permite o envolvimento durante os eventos, mas as informações coletadas são consolidadas e tratadas de forma homogênea e nenhuma decisão é firmada antes de um estudo prévio. Assim, podemos concluir que o envolvimento é satisfatório para a internalização dos servidores sobre a temática, sobre quais são as inclinações para a nova estratégia e para permitir sua participação nesta formulação, sem que haja efetivamente interferências e implantação de interesses pessoais nos momentos de decisão.

4.1.2 Diagnóstico institucional

Na fase inicial da revisão de diagnóstico institucional, são realizados processos de trabalho para coleta e análise de informações. Seguem um roteiro estruturado que foca nas atividades fins do tribunal e sobre a opinião dos atores entrevistados sobre o ambiente externo.

Como fase inicial da revisão, a maturidade da estratégia do tribunal já aponta para a necessidade de uma análise de ambiente para utilizar como patamar de atuação das fases seguintes. Porém, o que foi identificado é que a busca por

estas informações leva novamente a uma coleta de percepções enviesadas e não necessariamente à um estudo de ambiente.

No histórico de atuação da equipe de revisão, as informações coletadas referentes ao ambiente externo são consideradas insuficientes pelo gestor principal do projeto em conjunto com a equipe, dada a dificuldade de interpretação destas informações para uso na criação dos direcionadores. Isso se dá principalmente pela ausência de delimitação do que é buscado durante as entrevistas. Do modo como sempre foi estruturada, a coleta não aponta agentes externos que possam efetivamente contribuir para a construção dos direcionadores. Eles muitas vezes, aproveitavam deste momento para expor suas opiniões sobre a atuação do tribunal como órgão fiscalizador e não ofereciam uma base de conhecimento sobre a própria realidade externa. Para suprir esta lacuna, recorreram a agentes internos ao tribunal para incremento do diagnóstico. Foi feito assim um levantamento informal sobre os conhecimentos e especialidades de uma série de agentes internos ao órgão que pudessem sanar algumas dúvidas de ambiente externo. Estes agentes foram levantados através de conversas com dirigentes que possuem amplo conhecimento sobre suas equipes de trabalho, na maioria deles, secretários das unidades.

O entrevistado E, que participou de quatro projetos de revisão, coordenando dois deles, afirmou que a maior facilidade para identificação destas pessoas se dava pela sua aproximação com os dirigentes da casa e principalmente pelo patrocínio obtido da presidência do tribunal. Como o processo de revisão possui ampla divulgação e total suporte da presidência, o coordenador geralmente passa a dispor de influência para estabelecer contatos e solicitar estes auxílios.

Foi observado que nos questionários², não há estruturação para aprofundar um entendimento suficiente para a criação de cenários, conforme o objetivo final das entrevistas desde a revisão de 2011-2015. O foco apresentado se aproxima do entendimento de atuação exclusiva de agências de controle e fiscalização. É observado ainda que os agentes externos não são direcionados para refletir sobre uma amplitude global como é feito com os próprios agentes internos. Na consolidação das respostas dos entrevistados, tanto na revisão 2011-2015 quanto na 2015-2021, as respostas consolidadas não indicavam informações de ambiente

² Para acesso aos questionários aplicados, seguir para o anexo 2 no final deste trabalho.

externo e sim para as atuações do tribunal, conforme já havia sido indicado nas entrevistas realizadas pelo pesquisador.

Podemos concluir que a eficiência de entrevistar agentes externos para o diagnóstico externos entra em cheque, já que a sua finalidade não foi atingida. Novamente, a busca por estas respostas internamente mostra que a metodologia cobra essa necessidade e não puderam deixar de levantá-las. Assim, a criação de cenários demonstra que recorreram a unir as informações dos questionários com os principais clientes que possuem. A eficiência dessa decisão ainda está em teste no atual ciclo estratégico, não possibilitando que o pesquisador obtivesse resultados para compará-los à metodologia usual.

4.2 Capacidade dinâmicas na revisão do PET

Para a identificação das capacidades dinâmicas neste trabalho, inicialmente foram levantadas quais eram as rotinas existentes no processo, validando-as como rotinas através do histórico de revisão do PET. Após a identificação das rotinas, foi analisado o impacto que cada uma destas rotinas tinha para o andamento do processo, selecionando apenas aquelas que apresentavam significativa importância para o segmento das atividades. Dentro destas rotinas selecionadas, foram observadas àquelas que apontavam para a melhoria na condução dos processos futuros do tribunal e que fossem estratégicas para o TCU, sendo elas as que estavam intrínsecas ao levantamento de diagnóstico e futura delimitação de cenários. Assim, estas foram identificadas como as rotinas organizacionais que se enquadram como capacidades dinâmicas para o TCU. A possibilidade de identificação de capacidades dinâmicas dentro das rotinas de trabalho foram de extrema importância para o sucesso da pesquisa. Essa identificação, inicialmente se apresentava como uma possibilidade de observar o desenvolvimento e maturidade do tribunal com relação ao seu aprendizado e gestão de conhecimentos. Uma vez que foram observadas diferenças entre os perfis dos executores e realização de atividades nos processos de revisão ao longo do histórico do tribunal, as rotinas e CDs (Capacidades Dinâmicas) se mostraram também como um conjunto de práticas em comum nos processos ao longo do tempo, o que facilitou a consolidação e

validação dos dados referentes ao uso da metodologia. Caso não existissem essas semelhanças entre as revisões realizadas, não se tornaria possível analisá-las de forma integrada.

Uma grande dificuldade encontrada durante a identificação destas rotinas e capacidades dinâmicas foi o desconhecimento dos entrevistados sobre a temática de CDs. A partir disso, a sua identificação foi realizada apenas pelo pesquisador em conjunto à observação e dados obtidos dos documentos coletados.

Neste contexto, foram assim identificadas ao longo das entrevistas uma série de rotinas que são inerentes às estratégias do órgão e que estão atrelados ao aprendizado e experiência de seus executores. Todas estas rotinas possuem um impacto diferenciado nas fases a que são inerentes, porém, para filtrar a observação às finalidades da pesquisa, foram registradas e analisadas apenas as rotinas que tangem a fase de diagnóstico institucional.

Mesmo que o conceito de Capacidades Dinâmicas não seja de conhecimento das pessoas entrevistadas, existe na Seplan práticas de atividades que são apresentadas na literatura como inerentes aos conceitos de CD. As equipes que lidam com o Planejamento, exercitam, mesmo que sem associar a uma metodologia ou práticas estruturadas em uma literatura específica, a acumulação de Experiências; articulação do conhecimento e codificação deste conhecimento, conforme proposto por Eisenhardt e Martin (2000). Porém, foi identificado que este conhecimento, ao contrário do que sugere a literatura, está sendo retido apenas às pessoas que lidam com o processo, uma vez que sua consolidação está sendo apenas reservada na base interna da área e não é propagado de maneira formal. A proposição de rotinas vivas de Pentland e Feldman (2008), nos aponta para a necessidade de dinamização das rotinas para o desenvolvimento organizacional, portanto, a limitação de exposição destas informações para o restante da casa não permite que a transparência do Planejamento, que tem a finalidade de ser a identidade dos integrantes do órgão, seja total. Porém, isto não é exclusividade desta limitação, dado que vimos a existência de interferência de agentes políticos no processo criativo.

A observada ausência de metodologia formal para análise e interpretação dos dados referentes ao ambiente externo de forma que atendesse as necessidades do TCU, forçaram a equipe de revisão a recorrer a métodos desenvolvidos internamente. Estes, conforme apresentados por quatro dos cinco entrevistados, são

feitos com base nas próprias experiência de projetos que realizam como atribuições de seus cargos. O entrevistado C aponta que o ponto principal das análises são reuniões de discussão. Estas reuniões, conforme apresentado, são somente fundamentadas em metodologias clássicas que se aproximam de atividades intuitivas. As discussões sobre a análise de informações do ambiente externo são fundamentalmente realizadas de maneira informal quanto ao uso de ferramentas de suporte.

Primeiramente, como parte da integralização de todas as unidades e forma de transparecer as decisões tomadas, o processo de revisão do PET tem como premissa a participação e envolvimento de todo o tribunal. Assim, pode ser observada a existência de rotinas estratégicas para o processo de revisão propriamente dito.

4.2.1 Capacidades dinâmicas no levantamento de diagnóstico

Conforme apresentado na tabela abaixo, foram levantadas as rotinas de execução da revisão juntamente com sua interpretação no viés de capacidades dinâmicas. Devida a constante mudança nos integrantes das equipes de revisão do planejamento estratégico, os processos e atividades executados sofrem algumas alterações e personalizações. Dessa forma, as capacidades dinâmicas observadas, dizem respeito a rotinas que puderam ser identificadas em comum aos processos de revisão ao longo do histórico atual do tribunal.

As principais capacidades dinâmicas do tribunal no que se refere ao diagnóstico de ambiente estão inseridas nas seguintes rotinas abaixo, que dizem principalmente à aplicação dos questionários e entrevistas realizadas.

A) Aplicação de questionário interno: como parte funcional da integração de todos os servidores do tribunal da formulação da estratégia, a aplicação de questionário para todos da casa é a melhor resposta para coletar as percepções de diversas unidades e de pessoas com perfis diversos e que atuam em atividades diferentes. A sugestão de possibilitar a discussão aberta sobre o tema com todos estes agentes não se apresenta viável dado o tempo que tomaria para a

execução desta ação e a impossibilidade de operar em ambientes totalmente controlados. Os questionários dessa forma, aos olhos do observador, atendem o seu propósito de incluir a todos, sem permitir que interfiram no processo. Seu objetivo principal é contar com a colaboração de todos e coletar percepções e sugestões externas que possam melhorar a condução da fase de diagnóstico. Por experiência, a equipe sabe que poucas informações relevantes são levantadas. Seu tratamento ocorre através da consolidação, feita em uma planilha criada por um dos executores da atividade de tratamento das informações coletadas. Este segue critérios próprios para compilar as informações em categorias conforme a frequência com a qual determinados tópicos aparecem nas respostas. Ainda não há repasse de conhecimento de como proceder com esta consolidação, se concentrando no mesmo servidor nas duas últimas revisões, quando a implementação desta compilação se iniciou. Antes elas eram tratadas todas em conjunto, sem nenhuma discriminação, o que demandava um tempo desproporcional aos ganhos obtidos.

B) Realização de entrevistas com agentes internos: as entrevistas, por outro lado, buscam ser mais específicas em pontos cruciais sobre o diagnóstico interno. Nestes momentos existe a abertura para discussões e exposições de argumentos. A seleção destes agentes segue a linha lógica da estrutura organizacional do tribunal, onde os principais dirigentes das áreas que possuem interface com a estratégia, principalmente referentes ao Controle Externo, são efetivamente entrevistadas. Não existe uma metodologia ou processo de seleção definidos para a realização destas entrevistas, elas geralmente ocorrem com base no conhecimento intrínseco que os integrantes das equipes de revisão possuem, junto com o apontamento da presidência, que por sua vez, possui um conhecimento sistêmico do tribunal e apresenta suas considerações de pessoas que são relevantes de serem entrevistadas.

C) Realização de entrevistas com agentes externos (Informações sobre o tribunal): novamente, há os apontamentos e considerações da presidência para pessoas relevantes a serem entrevistadas. Dadas as relações pessoais dos participantes da equipe de revisão com a casa, principalmente do coordenador, eles recorrem a outras sugestões fornecidas por áreas do tribunal. A ASPAR é a área principal a indicar agentes externos para as entrevistas. Conforme apresentado

anteriormente, a insuficiência da realização destas entrevistas leva a equipe a recorrer a alternativa interna.

D) Realização de entrevistas com agentes internos (Diagnóstico de ambiente externo): Principal ponto identificado para a obtenção das informações que irão compor a criação dos cenários prospectivos. Aqui, o ponto crucial é a identificação dos agentes adequados para se discutir os assuntos estratégicos e ao mesmo tempo, que possuam conhecimento das atividades do tribunal, para deixá-los alinhados na delimitação das tendências e criação dos cenários.

E) Realização de entrevistas com agentes externos (Diagnóstico de ambiente externo): Etapa sem orientação para os resultados esperados. Pela experiência, abandonaram parte do interesse de levantamento do ambiente externo para focar nas percepções destes agentes de quais rumos as atuações do TCU deveriam seguir. Esta percepção adquiriu maior relevância quando se percebeu que o ambiente necessário de ser efetivamente estudado estavam estritamente interligados à finalidade das atividades do tribunal e das pessoas a quem eles prestam serviços.

Rotinas envolvidas na fase de levantamento de diagnóstico:

Rotinas	Dinamicidade/ Fluxo	Resultados
Aplicação de questionários internos	Conhecimento de unidades internas que são chaves para a estratégia do tribunal como um todo. Estas unidades são analisadas com maior relevância no momento de compilação para a fase de diagnóstico.	Visibilidade das unidades do tribunal quanto as finalidades e prioridades do tribunal para a nova estratégia
Realização de entrevistas com agentes internos (informações sobre o tribunal)	Para ampliar ainda mais a fase de diagnóstico, pessoas chave para a estratégia e seus dirigentes são entrevistados. É usado um roteiro semiestruturado, que objetiva a coleta de percepções sobre como o tribunal deve atuar na próxima estratégia e quais são as prioridades	Diagnosticar as unidades do tribunal e coletar percepções sobre quais direcionamentos são prioridades para ela na estratégia.

Realização de entrevistas com agentes externos (informações sobre o tribunal)	Utilizam de expertises e conhecimentos tácitos da equipe de revisão para a seleção de atores chave que possam ser entrevistados e que possivelmente poderão responder de forma agregadora os questionamentos.	Opinião externa acerca da efetividade das ações do tribunal e sugestões de escopo de atuação.
Realização de entrevistas com agentes internos (Diagnóstico de ambiente externo)	Por experiência, a equipe de revisão afirma que existem dificuldades quanto a eficiência da coleta de informações sobre o ambiente externo com agentes que não estejam em sintonia com as ações do tribunal. Geralmente são coletas informações consideradas genéricas para serem utilizadas no diagnóstico externo. Assim, para complementar ou suprir essas dificuldades, a equipe passou a entrevistas agentes internos que possuíssem expertise sobre os temas pesquisas, tais como economia, cenário político e demandas sociais.	Informações relevantes para interpretação do ambiente externo que estejam alinhadas com as atividades desempenhadas pelo tribunal.
Realização de entrevistas com agentes externos (Diagnóstico de ambiente externo)	Aproveitando a oportunidade da conversa agendada com os agentes externos, busca-se considerar seus conhecimentos sobre assuntos do ambiente externo para serem levantados. Por experiência, as informações coletadas tendem a não serem suficientes para se retirarem conclusões assertivas que possam ser aproveitadas na etapa de diagnóstico e tradução.	Informações gerais sobre o ambiente externo e sua aplicabilidade ao tribunal.

Quadro 2: Capacidades dinâmicas no levantamento de informações para diagnóstico

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Resumo processo PET 2015-2021

4.2.2 Análise do ambiente: prospecção de cenários

O marco principal da fase de diagnóstico, culmina da delimitação dos cenários prospectivos. Os cenários delimitados pelo tribunal se fundamentam na

matriz exposta na imagem 5 (Pág 52). Ela foi construída pensando fundamentalmente nas pessoas a quem o TCU presta serviços, sendo os principais a própria sociedade e o Congresso Nacional, que depende do parecer da fiscalização do TCU para auxiliar na tomada de certas decisões.

Para serem estabelecidos os cenários, o tribunal passou a realizar o diagnóstico seguindo principalmente o fluxo apresentado na imagem 4. Não são atualmente utilizadas outras ferramentas comuns para as fases iniciais de planejamento como a matriz SWOT (*Strength; Weakness; Opportunity; Threat*). O uso do fluxo abaixo se mostrou mais eficiente do que as ferramentas usuais de diagnóstico institucional para o planejamento do tribunal. Uma vez que assumem permitir a participação dos servidores de sua estrutura, ferramentas como a SWOT se demonstram complexas de trabalhar com muitos agentes colaborando. Dessa forma, o tribunal coleta as percepções seguindo os questionários exposto no item 4.1.2. e consolida as ideias e sugestões apresentadas. Esta consolidação, mas tarde se apresentará como as ideias estratégicas. Reuniões gerenciais são realizadas para filtrar estas ideias, dando prioridade para a opinião dos dirigentes, que por histórico, se apresentam mais alinhadas e tangíveis de serem realizadas.

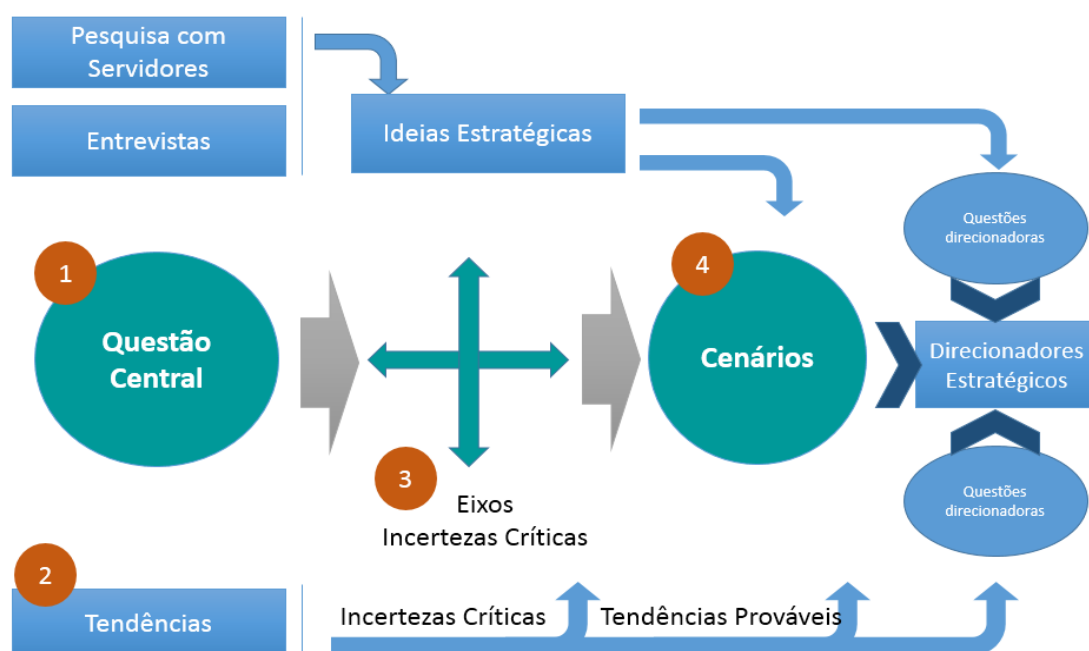


Imagem 4: Diagrama do fluxo para levantamento de diagnóstico.

Fonte: <http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planejamento-estrategico/saiba-mais/fases-tcu-2021.htm#fase1>

A questão central é inicialmente um marco regulatório que apresenta questões sobre as finalidades do tribunal. No caso da revisão 2015-2021, a questão central partiu da Missão institucional. Estes direcionamentos estão alinhados com os anseios dos presidentes que terão sua gestão dentro do período do ciclo estratégico. Os anseios são levantados durante as entrevistas na fase de diagnóstico e geralmente estão associados aos desejos dos presidentes quanto à condução de suas gestões. Para exemplificar, o entrevistado E afirmou que o anseio principal do presidente em exercício no ano de 2015 e 2016 era praticar inovações nos processos de controle externo.

Definida esta questão central, é realizada a etapa de levantamento de tendências. Estas tendências, inicialmente, se aproximavam da ideia da pesquisa de diagnóstico do ambiente externo. Houve uma certa frustração neste sentido, quando foi levantado por quatro dos entrevistados que estas tendências estão mais atreladas a atualização da matriz de delimitação de cenários do que a um diagnóstico.

Os questionários aplicados para agentes externos não demonstram possibilidade de aprofundamento de questões mais específicas do ambiente externo. Não foi apresentado por nenhum dos entrevistados uma preocupação de reformulação destes questionários para abordar pontos mais relevantes, como demandas sociais e cenário político-econômico (ambos citados por quatro dos cinco entrevistados como influenciadores das decisões estratégicas do tribunal). Quando questionados sobre a necessidade da abordagem destas temáticas, uma vez que consideram as informações levantadas insuficientes, os entrevistados A, B e D julgaram que não há necessidades de ter estes pontos estruturados. A forma como as entrevistas se desenrolam geralmente encaminham para discussões e conversas que permitem o levantamento de dados suficientes para a transposição na matriz de cenários.

São quatro os possíveis cenários apresentados pela matriz utilizada pelo TCU. Deles são oriundos os estudos de demandas da sociedade e do Estado. Sendo as demandas comuns da sociedade às com ênfase nos resultados das políticas públicas e as com ênfase na conformidade. Já para o Estado, as demandas possíveis são os aumentos ou manutenções da prestação de serviços e intervenção estatal ou a sua redução.

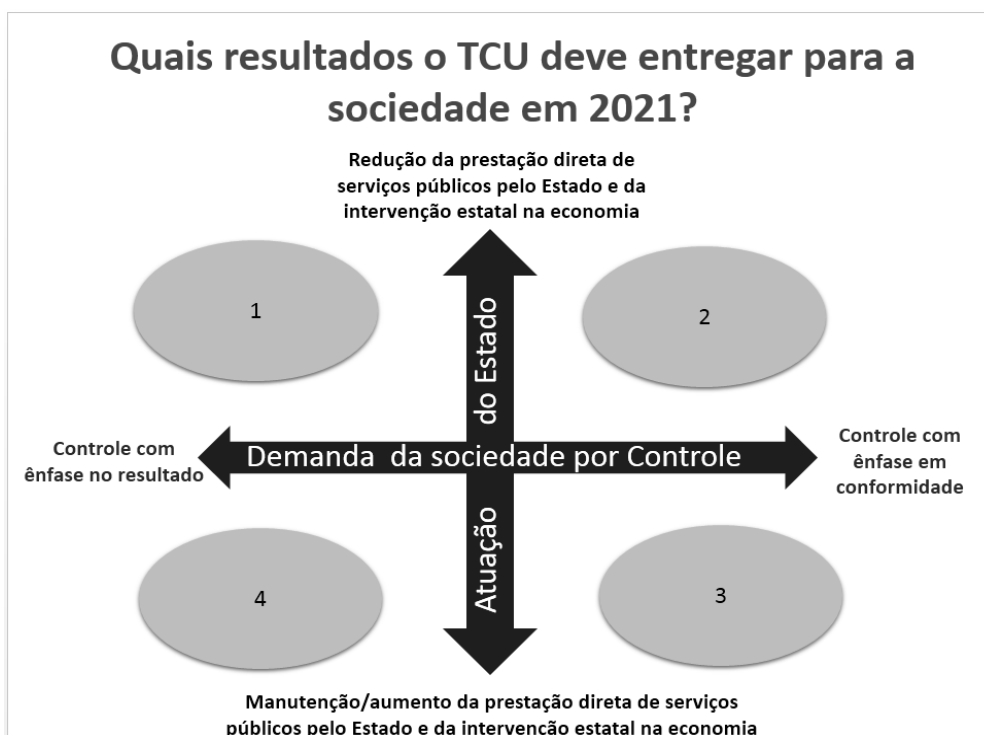


Imagem 5: Matriz de delimitação de cenários TCU 2015-2021

Fonte: TCU

Dentro destas situações, há um cruzamento que pode ser visto nos quatro cenários possíveis apresentados no quadro a seguir:

Cenários	Demanda sociedade	Demanda Estado
Cenário 1	Demanda social por controle com ênfase nos resultados das políticas públicas	Redução da prestação direta de serviços públicos pelo Estado e da intervenção estatal na economia
Cenário 2	Demanda social por controle com ênfase na conformidade	Redução da prestação direta de serviços públicos pelo Estado e da intervenção estatal na economia
Cenário 3	Demanda social por controle com ênfase na conformidade	Manutenção/aumento da prestação direta de serviços públicos pelo Estado e da intervenção estatal na economia

Cenário 4	Demanda social por controle com ênfase nos resultados das políticas públicas	Manutenção/aumento da prestação direta de serviços públicos pelo Estado e da intervenção estatal na economia
-----------	--	--

Quadro 3: Delimitação de cenários prospectivos TCU 2015-2021

Fonte: Elaborado pelo autor com base em: resumo do processo PET 2015-2021

Marcial & Grumbach (2008), em seus estudos demonstram a importância do estudo de cenários para a estratégia organizacional. Dados os modelos existentes que dão apoio para este estudo, o BSC deixa a desejar na questão ferramental. Dessa forma, a criação de cenários seguindo a matriz apresentada na imagem 5 foi criada pela própria equipe de revisão, com o auxílio da consultoria externa, que apenas apontou alguns direcionamentos reflexivos.

“Levantamento de cenários com as informações do ambiente externo são bons caminhos para a delimitação do PE, visto que apresentam uma possibilidade de atuação do órgão seguindo uma atribuição delimitada”. Entrevistado D.

Para finalizar a fase de diagnóstico, um dos cenários é escolhido como o principal para o seguimento das atividades. No caso do PET 2015-2021 o foco principal foi estabelecido com base nas demandas sociais com ênfase em resultado. Todos os entrevistados apontaram que esta decisão foi unânime pela equipe de revisão e dirigentes, e, partiu do senso comum, vistas as ações midiáticas ao qual o TCU estava fazendo parte, pela fiscalização de ações polêmicas. As manifestações populares que estavam ocorrendo na época estavam acontecendo ao mesmo tempo que a revisão da estratégia do tribunal. Acontecimentos de cunho popular que ocorriam na época da revisão do PET 2015-2021 facilitaram a identificação de um cenário futuro.

Segundo o entrevistado A, é possível ver a ação do tribunal de forma completa nos quatro cenários possíveis. Ele ainda comenta que as ações do tribunal não são costumeiramente de conhecimento público. Isto não se dá pela falta de transparência do órgão, mas porque sua imagem não se reflete quando há polêmica sobre algum processo em que fiscalizaram e erros foram identificados. Para ele, o cenário de cobrança da sociedade por resultados das políticas públicas é algo novo,

e que, quando a matriz foi delimitada, era pouco provável de acontecer. Percebemos então que a criação da matriz serve totalmente para a atuação do tribunal, refletindo que no seu diagnóstico o mais importante é conhecer a realidade de demandas de quem eles prestam serviços e não um conhecimento total do ambiente externo. Dessa forma, chegamos aos direcionadores estratégicos, que somente são delimitados após todo o diagnóstico ter sido realizado. Estes direcionadores, por sua vez, são refletidos sobre o ambiente interno do tribunal que deverá ser estruturado para o atingimento de sua Missão e Visão. Eles são os prelúdios do processo de revisão para a criação dos objetivos que irão compor o mapa estratégico.

5 CONCLUSÕES

A equipe de gestão do projeto de revisão do planejamento estratégico precisou recorrer a criação de ferramentas informais que pudessem suprir dificuldades para coleta, interpretação e transposição das ideias para a formulação do planejamento estratégico.

Por mais que a literatura aponte que o BSC sofre adaptações para organizações do setor público, as adaptações que foram realizadas para o TCU não conferem uma mudança metodológica. Por isso, podemos concluir que o tribunal está usando o BSC ainda o utilizando na sua essência. A perspectiva financeira, por mais que ela assuma uma posição secundária, ainda faz parte das perspectivas do tribunal, já que ele precisa trabalhar com o que é estipulado no orçamento público e articular para a utilização eficiente de seus recursos. Dessa forma, nada impede que existam objetivos estratégicos voltados para esta finalidade, o que aliás, seria recomendado para garantir que existirá este controle em âmbito organizacional.

Foi relatado que a metodologia em si não forneceu suporte na coleta de dados para a sua idealização nos objetivos, principalmente para a criação de cenários. A realização das entrevistas, a compilação e o tratamento dado, foram feitos exclusivamente para a revisão do planejamento do tribunal, seguindo apenas os direcionamentos fornecidos pela metodologia e nenhuma ferramenta validada por elas.

Resumindo, a metodologia fornece bons direcionamento no desenvolvimento do mapa estratégico, quando este é realizado para um órgão de fiscalização do

setor público, porém, no que diz respeito a ferramentas, ainda deixa a desejar. Foi observado que a estruturação de um diagnóstico de ambiente é melhor realizada quando possui um modelo que esteja adaptado para a realidade individual da organização em que se esteja sendo aplicado, por isso, o tribunal recorreu a criação de cenários seguindo as duas categorias propostas na matriz. A própria metodologia do BSC apresenta quais são os escopos a serem analisados com as perspectivas do Mapa estratégico, e uma vez que estas perspectivas foram adaptadas para o setor público, não houve prejuízo para a delimitação de objetivos, não oferecendo total apoio apenas nas orientações quanto ao levantamento das informações necessárias.

Em outras palavras, o BSC ainda prescreve bons direcionamentos para a criação de estratégias organizacionais para os setores privado e público. Porém, no que se refere a ferramentas estratégicas para o levantamento e interpretação de diagnóstico externo, não há apontamentos sobre quais possam ser amplamente utilizadas por organizações em qualquer setor, sem que sejam necessárias as devidas adaptações. É necessário ressaltar que esta não é a sua verdadeira finalidade, portanto, podemos concluir que o sucesso do diagnóstico estratégico é mais facilmente atrelado à capacidade da equipe responsável pela sua revisão de saber lidar com as adversidades da metodologia em adaptar as ferramentas corretamente.

Problemas referentes a fidedignidade do diagnóstico foram intensificadas pela falta de conhecimento dos agentes externos entrevistados sobre as finalidades do tribunal. Não somente, a própria equipe de revisão optou por buscar agentes internos que possuíssem conhecimentos externos e internos suficientes para chegarem a conclusões que melhor pudessem ser utilizadas para a formulação da estratégia. Essa estratégia pode se mostrar como uma alternativa para o diagnóstico, mas não garante a sua efetividade.

As capacidades dinâmicas identificadas de entrevistas com agentes externos e internos para coleta de informações sobre o ambiente externo é crucial para o sucesso do diagnóstico, já que esta coleta parte do pressuposto que as entrevistas irão se complementar quanto a quantidade de informações e possíveis lacunas na condução dos questionamentos. Vale ressaltar, que os pontos principais a serem identificados pela fase de diagnóstico serão aqueles que irão serem utilizados na criação dos cenários prospectivos. Dessa forma, para o sucesso da

estratégia, as duas entrevistas são boas respostas para os problemas identificados quanto a metodologia, mesmo que ainda possuam grandes aberturas para melhorias.

Foi exposto em entrevista que é possível se buscar agentes externos com maiores expertises em assuntos que sejam estratégicos para o tribunal, sejam essas pessoas profissionais do ramo desejado ou estudiosos do assunto. Porém, não existe ainda um nível de maturidade alto o suficiente para considerar que o TCU reconhece a importância do estudo do ambiente externo. Segundo um dos entrevistados, o tribunal ainda não entende a necessidade de se fazer um estudo aprofundado da temática, se contentando com uma possível superficialidade que estejam atendendo aos seus propósitos iniciais. Este, até o momento, serviu bem para a delimitações dos cenários, para o desenvolvimento dos objetivos e enfoque do ciclo, mas ainda deixam abertas questões sobre as possibilidades de desdobramento destes cenários.

Na metodologia existe a premissa de que o ambiente externo será estudado, porém, no caso do Tribunal, o estudo do ambiente não necessita da mesma condução que é feita em organizações privadas. Uma vez que o setor privado lida diretamente com concorrência, flutuações econômicas e entrega ao consumidor, o seu estudo de ambiente externo precisa ser cirúrgico para se firmar uma estratégia sólida. No caso do tribunal, esta realidade é diferente, principalmente quando é observando que não existe concorrência em suas ações, que são específicas nas fiscalizações, e, seu principal produto é a entrega dos pareceres destas fiscalizações.

Assim, as capacidades dinâmicas nas rotinas de aplicação de questionário interno e de entrevistas para coleta de percepções do tribunal, tanto com agentes internos como externos, se torna o principal fator de sucesso para o diagnóstico e um grande direcionador da estratégia do tribunal. As ações do tribunal, fundamentalmente, irão de basear nos anseios da sociedade e na atuação do Estado. Para criar os devidos cenários, os questionários internos servirão para extrair de todos os servidores da casa quais são suas visões da ponta da cadeia de execução, sobre o andamento das atividades do tribunal dentro dos dois segmentos delimitados. As entrevistas, por sua vez, buscam levantar quais são as percepções sobre a atuação do tribunal e quais podem ser bons direcionamentos para a atuação futura do TCU. As percepções destes entrevistados terão sua parcela de importância

na delimitação de cenários, e, uma vez que os cenários são os resultados mais importantes do diagnóstico, a ausência das rotinas identificadas impossibilita que o processo tenha continuidade seguindo os direcionamentos da metodologia utilizada.

O estudo dos cenários políticos, de demandas da sociedade e mudanças judiciais são suficiente para se entender que a estratégia do tribunal poderá atingir a sua finalidade, portanto, os estudos do tribunal podem ser considerados suficientes para um diagnóstico satisfatório. Porém, a forma como este é conduzido poderia ser reestudada e aprimorada. Parcerias com instituições universitárias, de ensino superior e de levantamentos de dados estatísticos, poderiam ser firmadas para coleta de dados brutos e, consecutivamente, utilizados pela equipe de revisão para interpretação própria. Não se pode considerar indicado que recorram a expertises que não possam ser comprovadas como é o caso de seus agentes internos. Assim, as informações levantadas através destas parcerias, podem ser tratadas pela equipe de revisão junto ao colegiado e pessoas entendidas do assunto, como já se procede.

No que diz respeito à Missão que foi instaurada na atual gestão, é percebido que a finalidade de aprimorar a Administração Pública poderia ser melhor aproveitada se a estratégia da organização estivesse efetivamente apontada para a condução destas melhorias, visto que o TCU atualmente apenas aponta os erros identificados e não sugerem formas de correções ou os devidos direcionamentos para evitar a ocorrência destes erros. Como a natureza do TCU foi fundamentada em apenas identificar erros com as suas fiscalizações, a Missão atual do tribunal está em discordância com este fato. Porém, mesmo que os entrevistados considerem que esta natureza é relativamente engessada, nada foi apontado sobre a impossibilidade que ela eventualmente ocorra se o tribunal entender que há essa necessidade. Aos olhos dos objetivos de atuação do tribunal com a instituição desta Missão, pode-se concluir que o tribunal almeja evoluir do status de órgão que apenas fiscaliza, para um que efetivamente conduza melhorias na administração pública. Se isto acontecer efetivamente, a dinâmica estudada e apresentada nesta pesquisa precisará ser reinterpretada.

A identificação das capacidades dinâmicas foi crucial para observar que o tribunal está estruturando as suas revisões na especialização da coleta de informações sobre os seus clientes e escopo de atuação. Sem a identificação das capacidades dinâmicas, não ficaria explícito que a equipe de revisão está

acumulando conhecimentos e experiência e as consolidando para melhorar o processo de revisão.

É sugerido que estudos sobre a eficiência do diagnóstico externo para o planejamento estratégico seja replicado em outras instituições públicas, para se compreender se a realidade enfrentada pelo tribunal é de exclusividade sua e do seu ramo de atuação. Além destes estudos, é recomendado que se façam pesquisas para futuras comparações, com empresas do setor privado e outros órgãos fiscalizadores internacionais. A possibilidade de comparação poderia fundamentar uma validação da eficiência do planejamento desenvolvido pelo TCU.

Pesquisas desta natureza podem ser realizadas em empresas do setor privado para identificação de possíveis lacunas quanto à aplicabilidade de ferramentas na fase de diagnóstico de mercado no uso da metodologia de Planejamento Estratégico, da mesma forma que pode validar ou refutar o apoio metodológico do BSC para a fase de diagnóstico. É possível ainda sugerir que estudos mais aprofundados sobre o diagnóstico interno sejam realizados para identificar se os problemas enfrentados no diagnóstico externo se estendem aos internos.

5.1.1 Limitações da pesquisa

A limitação mais evidente em relação a execução do projeto foi identificada na fase de entrevistas. Todos os entrevistados apresentavam desconhecimento sobre a temática de capacidades dinâmicas, o que dificultou a sua identificação e validação.

As entrevistas não se mostraram suficientes para o levantamento completo dos dados que se objetiva levantar. Isso ocorreu principalmente por conta da condução das entrevistas. Durante a sua realização, foram expostos documentos que não eram do conhecimento do pesquisador previamente. Dessa forma, como forma de resposta aos questionamentos levantados, todos os entrevistados ocorriam aos documentos para apresentar a resposta. Por um lado, a existência da consolidação de boa parte dos conhecimentos e práticas em documentos estruturados e categorizados, facilitou o entendimento, tanto amplo quanto

específico dos tópicos pesquisados. Por outro, as entrevistas se mostraram efetivamente úteis somente para a coleta das percepções dos agentes entrevistados sobre o uso e amplitude das ferramentas e metodologias estudados.

A possibilidade de adequação das ferramentas de gestão para o setor público permite que as mudanças de estrutura destas ferramentas possam perder parte de sua essência se mal conduzidas. Se isto ocorre, principalmente no que diz respeito às ferramentas estratégicas, sua utilização pode não ser devidamente útil e suas ações podem ser mal interpretadas. Dessa forma, para a realização desta pesquisa, se fez necessário reconhecer que as ferramentas e métodos internos utilizados conseguem atingir os objetivos propostos de forma satisfatória.

REFERÊNCIAS

MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raul Jose dos Santos. **Cenários prospectivos**: como construir um futuro melhor. 5. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2008. 228 p.

SCHAWARTZ, Peter. **Cenários**: As surpresas inevitáveis. Rio de Janeiro: Campus, 2003. 252 p.

GROOT, Tom; LUKKA, Kari. **Cases in management accounting**: current practices in European companies. Harlow: Prentice Press, 2000. 352 p.

SOARES, José Ribeiro; BAHIA, Pablo Queiroz; PENA, Heriberto Wagner Amanajás. **Balanced Scorecard**: A Aplicação na Gestão Pública. **Observatorio de La Economía Latinoamericana**, v. 11, n. 204, p.1-16, 2014.

SOUZA, Cristiano Coimbra de. **Capacidades Dinâmicas na Controladoria-Geral da União**: Estudo de Caso nas Capacidades Operacionais Vinculadas a Auditoria e Fiscalização de Compras e Contratações. 2014. 190 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Face, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

COLLINS, David J. Research Note: How Valuable are Organizational Capabilities? **Strategic Management Journal**, Chicago, v. 15, p.143-152, 1994.

PEDRO, José Maria. O Balanced Scorecard no sector público. **Informação e Informática: Escola de Administração Fazendária**, Brasília, v. 28, p.14-23, 2004.

HELFAT, Constance E. et al. **Dynamic Capabilities**: Understanding Strategic Changes In Organizations. Malden: Blackwell Publishing, 2007. 160 p.

CAMARGO, Á. A. B.; MEIRELLES, D. S. **Capacidades Dinâmicas**: o que são e como identifica-las? Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. 24 p.

PENTLAND, B. T.; FELDMAN, M. S. **Organizational routines as a unit of analysis**. *Industrial and Corporate Change*, v. 14, p. 793–815, 2005.

PENTLAND, B. T.; FELDMAN, M. S. **Designing routines**: On the folly of designing artifacts, while hoping for patterns of action". **Information and Organization**, 18(4) p. 235–250, 2008.

FELDMAN, Martha S.; PENTLAND, Brian T. Designing routines: On the folly of designing artifacts, while hoping for patterns of action. **Information And Organization**, Berkeley, v. 18, n. 4, p.235-250, 2008.

NELSON, Richard Robert; WINTER, Sidney G.; Tradutor: HELLER, Cláudia. **Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica**. Campinas: Unicamp, 2012. 631 p.

NELSON, Richard Robert; WINTER, Sidney G.. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: Belknap Press, 1982. 454 p.

ROGERS, Everett M.; SHOEMAKER, F. Floyd. **Communication of innovations: a cross-cultural approach**. New York: Free Press, 1971. 476 p.

ROTINAS. In: DICIONÁRIO Michaelis. Brasília, Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?r=0&f=0&t=0&palavra=rotina> Acesso em: 11 de Out. 2016.

MAGALHÃES, M. F. **Inovando para durar**. In TERRA, J. C. C. (Ed.). Inovação quebrando paradigmas para vencer. p. 41-54. São Paulo: Saraiva, 2007.

ANSOFF, H. Igor. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990. Extraído de “Rev. FAE, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, 2000”.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing**. 10. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2000. 764 p.

KAPLAN, Robert S; NORTON, David P. **Mapas estratégicos - Balanced Scorecard**: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 471 p.

KALLÁS, David. **O que é o Balanced Scorecard**. Symnetics, São Paulo, p.1-5, 2005.

KAPLAN S, Robert. **Working Paper**: Conceptual Foundations of the Balanced Scorecard. 10-074. Cambridge: Harvard Business School, 2010.

FREEMAN, Chris. **The ‘National System of Innovation’ in historical perspective**. Cambridge Journal Of Economics, Cambridge, p.5-24, 1995.

FREZATTI, F.; BIDO, D. S.; CRUZ, A. P. C.; MACHADO, M. J. C. O papel do Balanced Scorecard na gestão da inovação. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 4, p. 381-392, 2014.

FUNCIONAMENTO DO TCU. Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/> Acesso em: 12 de dez. 2016.

Anexo 1: Mapas Estratégicos: Genérico e TCU (2015-2021)

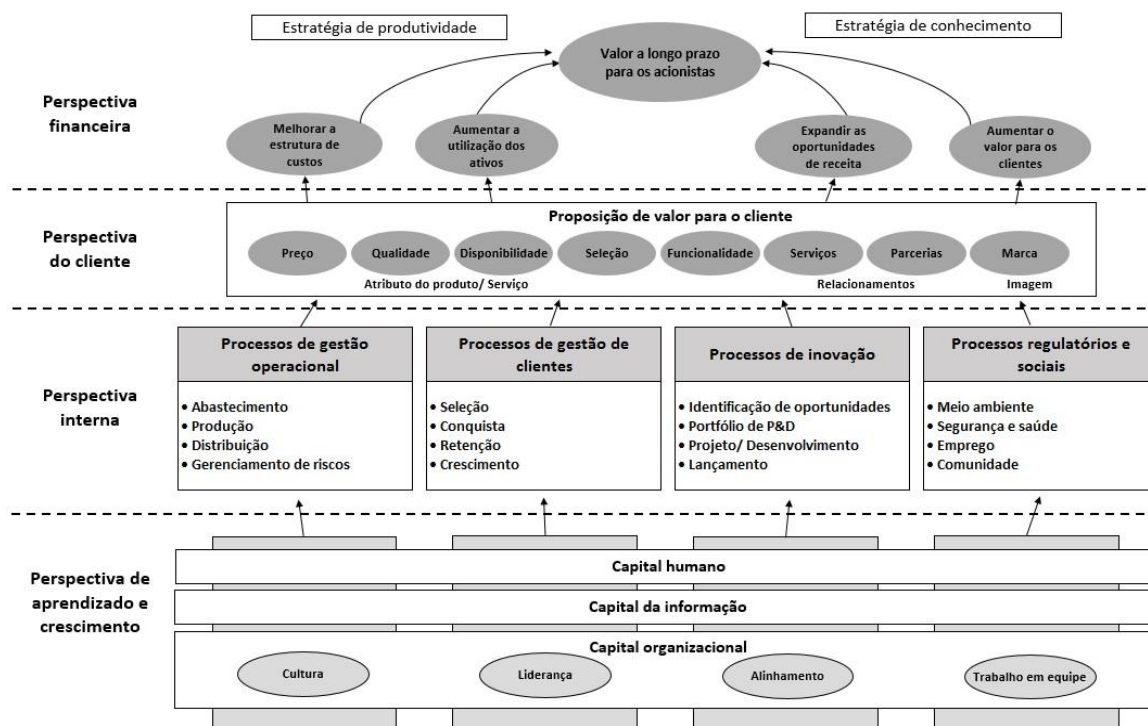


Imagem 1: Representação do Mapa Estratégico

Fonte: Elaborado a partir de Mapas Estratégicos, Kaplan & Norton página 54; figura 2.9 “os ativos intangíveis têm de estar alinhados com a estratégia para se criar valor”.

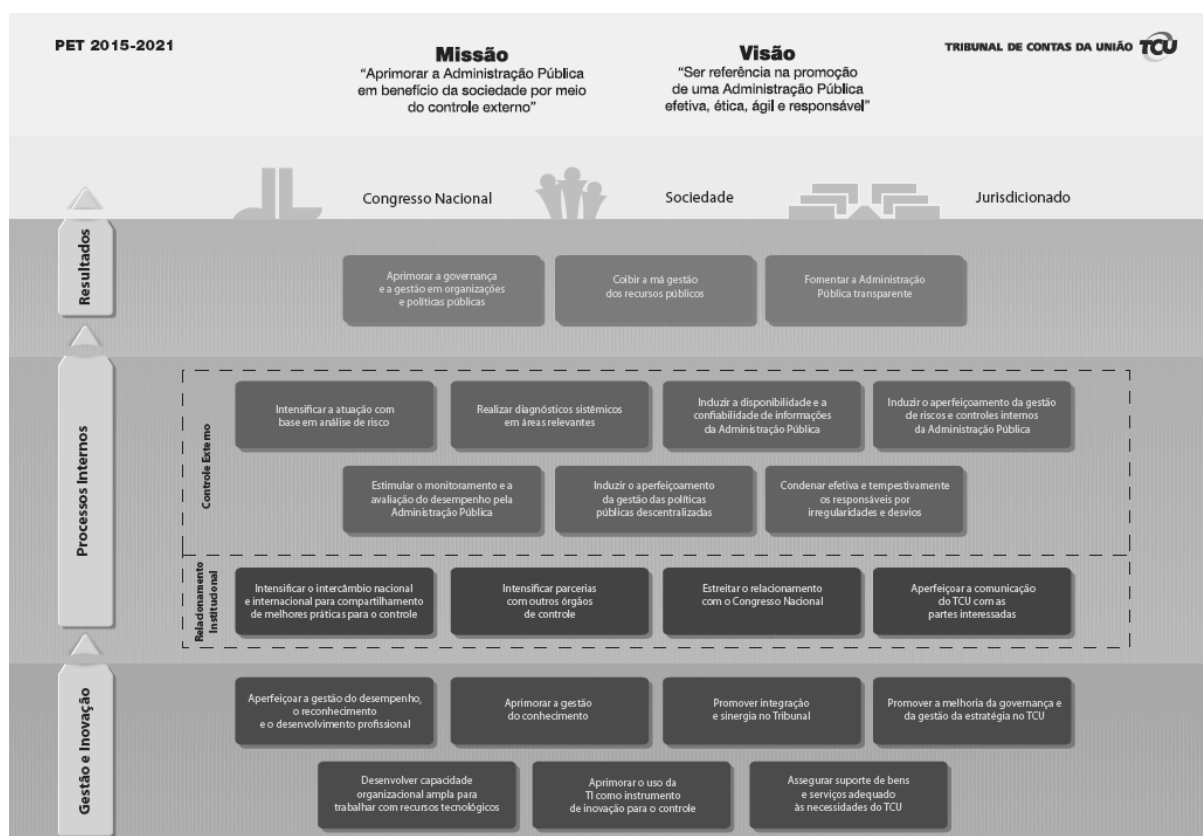


Imagem: Mapa Estratégico – TCU 2015-2021

Anexo 2: Questionários aplicados pelo TCU.

A - Perguntas utilizadas nas entrevistas internas:

1. Levando em consideração as tendências de controle no mundo e o panorama do país quais são os principais desafios a serem enfrentados pelo TCU?
2. Quais mudanças queremos provocar na Administração Pública Federal que refletirão na melhoria dos serviços e produtos ofertados à sociedade e ao Estado?
3. Quais os principais temas/áreas de atuação que o TCU deve priorizar nos próximos anos para alcançar as mudanças desejadas?
4. O que é necessário para alcançar as mudanças desejadas?

B - Perguntas utilizadas nas entrevistas externas:

1. Levando em consideração o panorama do país quais são as principais desafios e oportunidades a serem enfrentados pelo TCU?
2. Que mudanças o TCU deve provocar na sociedade e na Administração Pública?
3. Quais os produtos o TCU deveria entregar para seus clientes: sociedade e administração pública?
4. Quais processos podem ser implementados para que se supere os desafios e o alcance das mudanças desejadas?